学术专论

“司”的设立与明清广东基层行政

胡　恒

[**摘要**] 明清基层社会管理制度转型中，州县捕巡官员的分辖是一个令人关注的现象，尤其以广东最为典型。自明代中后期开始，巡检司直接统辖乡堡，清初典史、驿丞等开始具有辖地，至雍正五年县丞、主簿等佐贰官也纷纷移驻乡村，并最终通过乾隆二年吏部行文将捕巡官员分划辖境的管理方式从局部区域推广至广东全省，事实上形成了县下一级行政单元的雏形。捕巡官员在基层社会发挥了有限但又广泛的行政职能，与乡绅形成共治乡村的关系，得到官方和民间的双重认可，其辖区具有了统一名称——“司”。广东并非孤例，清代尤其是乾隆年间以后全国各地大量出现类似捕巡官分划辖境的现象，构成一种全国性的州县分辖制度，代表着国家将行政机构向县以下渗透的初步尝试，由此传统以县为界将皇权、绅权视作“双轨政治”的认识就具有了重新思考的必要。

[**关键词**] 巡检司　广东　捕巡官　基层行政　双轨政治
[**中图分类号**] K249　[**文献标识码**] A　[**文章编号**] 1002－8587（2015）－02－0111－26

20 世纪 40 年代，费孝通从“结构—功能”角度对传统中国基层政治进行了概括，形成了“双轨政治”的认识：

> 我们以往的政治一方面在精神上牢笼了政权，另一方面又在行政机构的范围上加以极严重的限制，那是把集权的中央悬空起来，不使它进入人民日常有关的地方公益范围之中。中央所派遣的官员到知县为止，不再下去了。自上而下的单轨只筑到县衙门就停了，并不到每家人家大门前或大门之内的。①

在费孝通看来，官僚制到知县为止，中央对地方的控制是极为薄弱的，并留下地方精英的活动空间，由此提出中国政治结构的双轨制：一方面是自上而下的皇权，另一方面是自下而上的绅权和族权，二者平行运作，相互作用，形成“皇帝无为而天下治”的局面。②这一分析视角尽管被此后的研究者衍化为不同的“命题”，如“绅权论”、“皇权不下县”等，但约略言之，基本都未超脱于费孝通的讨论框架之外。这一视角衍生并容纳了宗族、乡绅、皇权、自治、礼制、教

[**收稿日期**] 2014－10－15
[**作者简介**] 胡恒（1984－），男，中国人民大学清史研究所讲师，北京 100872；huheng9ss@ ruc. edu. cn
[**基金项目**] 中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目（批准号：15XNB011）成果。

① 费孝通：《基层行政的僵化》，见《费孝通文集》第四卷，群言出版社，1999 年，第 337—338 页。
② 费孝通：《再论双轨政治》，见《费孝通文集》第四卷，第 343—364 页。
③ 相关分析见拙文《清代佐杂的新动向与乡村治理的实际——质疑“皇权不下县”》一文，杨念群主编：《新史学》第五卷《清史研究的新境》，中华书局，2011 年。
④ 杨念群：《中层理论：东西方思想汇通下的中国史研究》第四章《从“士绅支配”到“地方自治”：基层社会研究的范式转变》，安徽教育出版社，2001 年。

化等相关问题,[③]成为解释传统中国的“中层理论”之一。[④]

近年来，随着乡村史研究的深入，学界对乡村与县衙之间的权力运行机制有了更细致的认识。黄宗智注意到居于官方政府机构县衙门和民间社会调解机制之间的乡保的作用，并提出了存在于国家与社会之间的“第三领域”。[①] 一些学者注意到明清基层行政除知县之外的佐杂官员，如县丞、主簿、巡检司、典史等等，除典史外，大多在清代分防于乡村，从探讨其行政职能入手，对清代以降的中国基层行政给予新的解读。[②] 这些数量庞大的佐杂官员进入乡村后呈现出鲜明的区域性特征，甘肃、福建存在可以“征比钱粮”的分征县丞,[③] 四川南部县的县丞、巡检司在其辖境内享有有限度的司法权力,[④] 而江南三角洲一带的佐杂官员渐有成为“地方主官”的趋势,[⑤] 遍布全国的佐杂官员在清代大量出现具有辖区并享有相当程度行政权力的记载。[⑥] 学者一般称之为“分防制度”,[⑦]或是“次县级政权与辖区”。[⑧]

众多研究都注意到清代佐杂分防制度中，广东省是一个极其特殊的存在,[⑨] 几乎所有州县的全部县域都被数量不等的典史、县丞、主簿、吏目、州同、州判和巡检司分割完毕，其辖区被统称为“司”，构成县下一级行政区域，在同治《广东图说》、光绪《广东舆地图说》中有着极为清晰的记载，这与学界通常认为的直到清末民初随《城镇乡自治章程》的发布才开始在县以下普遍设立一级政权的认识显然是相悖的，与广东之外的其他省区佐杂分防只是点状存在亦大为迥异。这一特殊个案提醒我们，追溯近代县下政区的起源，绝不可以忽略传统中国固有的传统。早在清代，来华传教士卫三畏就观察到广东附近这一特殊的行政建制，“一些次要的城镇，有较低级的官员（称巡检）管辖，其下划出一部分乡村，称‘司’。黄埔及其附近的乡村就是这样的单元，称茭塘司，属于广州府番禺县”。[⑩] 这一州县分防体制在清代广东的清晰体现，对以费孝通为代表的“双轨政治”论者的预设前提——“县下不设官员”构成了几乎难以解释的挑战，国家正式行政机构建设于清代下延并已广泛参与乡村事务，由此，传统对国家与社会之间关系的认识就具有了重新解读的必要。尽管不少前贤都注意到清代广东基层治理的特殊性，但以往的讨论多局限于制度史与历史地理学范围，偏重任用、设置、分布等传统议题，着眼于整体的泛泛而论，问题意识的提炼尚有不足，且因佐杂官员“职微则纪载略，代远则记忆难”,[⑪] 材料的缺失、断裂、分散成为制约研究进一步深入的瓶颈，对档案、家谱、方志的利用尚存在较大的开拓空间，尤其是对档案中若干关键性材料缺少挖掘与分析，在佐杂分防及其辖区是如何形成、何时形

---

① 黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《经验与理论：中国社会、经济与法律的实践》，中国人民大学出版社，2007 年，第 414—438 页。

② 贺跃夫：《晚清县以下基层行政官署与乡村社会控制》，《中山大学学报》（社会科学版）1995 年第 4 期。

③ 拙文《清代福建分征县丞与钱粮征收》，《中国社会经济史研究》2012 年第 2 期；《清代甘肃分征佐贰与州县分辖》，《史学月刊》2013 年第 6 期。

④ 吴佩林：《万事胚胎于州县乎：〈南部档案〉所见清代县丞、巡检司法》，《法制与社会发展》2009 年第 4 期。

⑤ 太田出：《清代江南三角洲地区的佐杂“分防”初探》，张国刚主编：《中国社会历史评论》第 2 卷，天津古籍出版社，2000 年；赵思渊：《明清苏州地区巡检司的分布与变迁》，《中国社会经济史研究》2010 年第 3 期；赵思渊：《明清时代江南巡检司体制与社会控制——以苏州府的考察为中心》，常建华主编：《中国社会历史评论》第 11 卷，天津古籍出版社，2010 年。

⑥ 傅林祥：《清雍正年间的次县级行政机构及其职能探析》，《清史研究》2011 年第 2 期。

⑦ 魏光奇：《有法与无法：清代的州县制度及其运作》，商务印书馆，2010 年，第 45 页。

⑧ 傅林祥：《清代的次县级政权与辖区》，孙进已主编：《东北亚历史地理研究》，中州古籍出版社，1994 年。

⑨ 张研：《对清代州县佐贰、典史与巡检辖属之地的考察》，《安徽史学》2009 年第 2 期。

⑩ 卫三畏：《中国总论》上册第二章《东部各省地理》，陈俱译、陈绛校，上海古籍出版社，2005 年，第 41 页。

⑪ 语出民国《清远县志》卷 9，《职官 · 凡例》。

成的，佐杂官员超越制度规定的实际职责，其与乡绅在乡村治理间的复杂关系、民间对佐杂辖区的认识以及广东“司”辖区的代表性等问题上，尚有诸多有待讨论之处。本文拟在较全面、系统地搜集、分析广东现存历代方志、清宫档案及家谱、舆图等资料的基础上，① 对相关问题做一探讨，不当之处，尚祈学界指正。

一、明代粤东缉盗：巡检司的设置及其与保甲之关系

自明清以来，广东盗匪现象十分突出，有“粤东之盗甲于天下”的谚语流传，上至皇帝督抚，下至黎民百姓，莫不知广东盗匪之猖獗。何文平对近代以来广东匪患问题与“粤东盗甲天下”之说从概念演变的角度入手，认为这类名词并非建立于客观统计比较基础之上，主要是社会各界对近代广东匪患的观感和社会心态的反应，是“被舆论化的历史”。②尽管广东匪患是否是全国之最，诚如何氏论文所言，因无客观统计，仁者见仁，智者见智，但这些谚语的流行恰恰正说明广东匪患的确到了相当严重的程度。

广东匪患的猖獗与其地理形势和民间习俗密切相关。广东地势以山地、丘陵为主，又有着漫长的海岸线，岛屿众多，就是珠江三角洲等冲积平原，也是水网稠密、岔道纷纭，所谓“山海交错”、“河网密布”诚非虚言，加之黎族等“生熟番”与汉民杂处，形势极为紧要，如大德《南海志》所言，“广为岭南巨镇，瞰海负山，前控蕃夷，后带蛮獠，兵威镇遏，诚为重事。”③对于防卫力量极为有限的州县政府来说，治理难度之大是可以想见的。对于地方主官而言，以一人之力是难以应付的，不得不设僚属官以佐之，“今之邑令即古百里侯，朝廷狭以驭广，于是以民人社稷之任付之，而又恐其寡助也，隶之以司属，佐之以师儒，可不谓重哉！”④ 其中的“司属”即是以“巡逻盘诘”为主要职责的巡检司。

巡检司产生于五代时期，宋代时性质颇为复杂，既有管辖若干府县的，也有设于县下的。⑤到元代，始转变为设于县下，以捕盗为主要职责的基层官员，并延续至明清时期。⑥ 明朝建立后，由于朱元璋的重视，和全国其他地区一样，广东颇多设立，“凡天下要冲去处，设立巡检司，专一盘诘奸细及贩卖私盐、犯人、逃军、逃囚，无引、面生、可疑之人，须要常加提督”。⑦截至万历时期，广东巡检司共有 150 员之多，平均每县接近 2 员，⑧ 每巡检司又额辖弓兵几十人到近百人不等，是基层行政的重要防卫力量。顾炎武在《日知录》中就对巡检司的地位和作用给予过恰如其分的评价，称“巡简遏之于未萌，总督治之于已乱”。⑨

州县之下往往设有不止一个巡检司，只有划定具体的防卫范围，才可进行官员考成和责任追究。这一防卫区域称作“信地”。万历五年（1577），广东升泷水县为罗定直隶州，领东安、新宁二县，凌云翼所上《改属巡司以便管辖疏》称：

---

① 本文之写作，得益于《广东历代方志集成》的出版，笔者可以便利、系统地收集广东方志中的材料。这些材料大多分散在《舆图》、《疆域》、《纪事》、《廨署》、《人物》、《艺文》等条目中。

② 何文平：《被舆论化的历史：“粤东盗甲天下”说与近代广东匪患》，《中山大学学报》2005 年第 1 期。

③ 大德《南海志》卷 10，《兵防》。

④ 嘉庆《海康县志》卷 3，《职官志》。

⑤ 苗书梅：《宋代巡检初探》，《中国史研究》1989 年第 3 期。

⑥ 李治安：《元代巡检司考述》，南开大学地方文献研究室编：《来新夏教授学术研讨会纪念集》，新疆人民出版社，2002 年。

⑦ 万历《广东通志》卷 9，《兵防总下》。

⑧ 据万历《广东通志》卷 9，《兵防总下》统计。

⑨ 顾炎武著、黄汝成集释：《日知录集释（外七种）》卷 8《乡亭之职》，上海古籍出版社，1985 年，第 627 页。崇祯时，为避朱由检讳，巡检改称巡简。

德庆州属都城巡检司在原割西宁县境内，晋康巡检司在罗定新州境内，新兴县属罗苛巡检司在原割东安新县境内，相应随地改属等因，呈详到臣。该臣会同巡按广东监察御史龚懋贤看得，巡司之设，各有防守信地，今其地既割新州县，前项巡司衙门亦应改属，庶便管辖。①

所谓“巡司之设，各有防守信地”，有两层含义：第一，巡检司有一定的防卫区域，称为“信地”；第二，巡检司主要职责是“防守”，即弹压地方，属警政系统。“信地”并非是巡检司辖地的专称，凡是划定的防卫区域都可以称“信地”，无论是军政还是民政。嘉靖《宁波府志》谈及“分信地”一条，“凡守备、把总及海防民兵、府州县佐各有信地，如贼至不能拒守，致贼突入者，固当律以守备不设之罪；若能奋勇鏖战，获有首级，功罪相当者，亦许湔赎；若罪小功多者，仍以功论”，②将“守备、把总及海防民兵”与“府州县佐”的“信地”之责同等看待。值得注意的是，现存明代方志中，关于巡检司及其弓兵的记载往往出现在《兵防》类目下，与把总、守备并无差别，足以证明当时就制度而言，巡检司尚未完全摆脱军事色彩，尽管其选任属于文职官中的“杂职”一途。③《大明会典》将巡检司置于兵部之下的《关隘》类目下，亦隐有此意。尤其是部分巡检司设于沿海，其中有隶属卫所管理者，直接归属兵部管理。嘉靖《增城县志》的编纂者就认为巡检司与卫所职能是重叠的，“野史氏曰：增城既有所官而又有巡检官，是冗员也，谓所官不足以捍寇耶，则所官已设；谓所官足以捍寇耶，则巡检官当废。惟酌而处之，勿为冗员，以渔民可也”。④ 明人章潢称：“国初惩倭之诈，缘海备御，几于万里。其大为卫，次为所，又次为巡检司。大小相维，经纬相错，星罗棋布。”⑤ 在《筹海图编》中所附地图，凸显巡检司与州县城、卫、所，极其醒目，曾任职福建沿海之地的叶春及所称的“卫所以防大寇，巡司兵以缉细奸”，正表现了在乡村防卫体系中，卫所、巡司相互配合的用意。⑥ 其防守区域又往往各自划定，分别防守，地方有事，则又可相互支援。

巡检司“务在用心禁捕盗贼，但系所管地方，坐视不禁捕者，并从巡抚、镇守官员执问究治”，⑦ 捕盗是巡检司最重要的职责之一。但值得注意的是，明代于巡检司之外，专设有捕盗官员，称为“巡捕官”，人选一般从县丞、主簿和典史三者中产生，明嘉靖以后，县巡捕官职权有逐渐向典史集中的趋势。⑧ 如此一来，巡捕官与巡检司的职责在一定程度上是重叠的。两者的分工并不十分明确，一般而言，县的巡捕官负责全县防务，巡检司则分辖局部区域，两者大概是前者统辖后者的关系。⑨ 一旦地方有盗，巡捕官、巡检司甚至卫所官均附有连带责任，万历年间，因右卫军张荣等十余人私铸银两，刑部令卫掌印巡捕官拟罪，万历皇帝下旨：“私铸奸徒，聚众贩易，各地方设有巡捕及巡检司官，乃全置之不问，如何独责卫所官”，⑩ 可见，巡捕官及巡检司、卫所共同负有地方治安之责。

---

① 《苍梧总督军门志》卷 26，《奏议四》，全国图书馆文献缩微复制中心，1991 年，第 325 页。

② 嘉靖《宁波府志》卷 22，《海防书》。

③ 《明太祖实录》卷 133，洪武十三年八月丙寅。

④ 嘉靖《增城县志》卷 9，《政事志 · 秩官类》。

⑤ 章潢：《图书编》卷 50，《外四夷馆考 · 边海守备》，第 12 册，江苏广陵古籍刻印社，1988 年，第 40 页。

⑥ 叶春及：《石洞集》卷 7，《保甲篇》，《四库全书》1286 册，台北商务印书馆，1986 年，第 512 页。关于沿海巡检司与卫所相互协防的关系，另可参伍跃《明朝初年的福建沿海巡检司》一文，载北京大学中国古代史研究中心编：《舆地、考古与史学新说——李孝聪教授荣休纪念论文集》，中华书局，2012 年，第 187—192 页。

⑦ 《明英宗实录废帝附》卷 216，《废帝郕戾王附录第三十四》，景泰三年五月甲午。

⑧ 王泉伟：《明代县巡捕官初探》，《江苏警官学院学报》2010 年第 5 期。

⑨ 吕进贵：《明代的巡检司制度：地方治安基层组织及其运作》，明史研究小组，2002 年，第 77 页。

⑩ 《明神宗实录》卷 75，万历六年五月壬子。

巡检司既有“信地”，又职司捕盗，随之而来的问题是巡检司与里甲、保甲等基层组织之间是何种关系？如巡检司统辖里甲、保甲，则其管辖区域可视为行政意义上的“辖区”，反之，则只可视作“防卫区域”而已，不具有行政意义。此泾渭分明，且与明清之际基层行政管理模式转变关系甚巨，以往研究仅见王伟凯曾提及，“与其他朝代不同，明代巡检司仅与里甲、老人相互配合，并不代辖村庄……主要职责是对流动人口进行全面防控”，① 但未给出依据与论证，其他论著则均不假思索地将清代志书中记载十分明确的巡检司辖区视作明代的“自然延续”，不辨其是“行政区域”或是“防卫区域”，与里甲、保甲的关系如何，故此处不得不详为之考辨。

明代巡检司就制度而言，并无代辖村庄之权，这从设立巡检司的奏疏及方志中可以得到验证。在现存明代广东方志中的《坊都》、《里甲》等类目中，无一提及巡检司，更休论其与里甲间的统辖关系。② 在设置巡检司的奏疏中，巡检司更多是作为一个点出现的，如潘季驯曾在广东任职，嘉靖三十八年（1559）其奏请设立广宁县，“以控制群巢于势为便，移金溪巡司于双车圃，扶溪巡司于扶落口”③，不曾提及巡检司辖境如何。

明代叶春及谈及里甲制时称：“国朝以里甲任民，推择齿德以为耆老，里中有盗、戍卒、罪人、逋逃及恶人不能捕者，里中老人集众擒之，具教民榜。盖时卫所以防大寇，巡司兵以缉细奸，间有如所云，不过老人、里长帅甲长追胥。申明亭外，未闻巡警铺。”④ 文中所言的“申明亭”是明太祖朱元璋于洪武五年（1372）创建的读法、明理、彰善抑恶、剖决争讼、辅弼刑治之所。明代乡村内部的“盗贼”多由里长、老人来管束，卫所、巡司虽有捕盗之责，但多为“大寇”、“细奸”而已。王伟凯关于巡检司不代辖乡村的判断，就制度而言，笔者是同意的。

但巡检司属文官系统，至少在名义上要协助知县处理政事，又设于乡村，职司捕盗，很难想象其会完全置身于基层行政之外，不理民事，况且任何行政机构都具有扩张权力的天然本能。从广东一地来看，明代巡检司至少在三类地方事务上与乡村必然要发生关联：

一是对所辖区域“岁时巡历”的惯例。崇祯《博罗县志》记载甚详，“佐幕岁时巡行也，长有馈馈，必征诸萃处之人，重而上比则众怨难任，轻而下比凭怒而笞辱，至矣……近奉明旨，保甲、乡兵着州县正官随宜厝置，不得纵容衙官、吏胥借名签核，反贻民害。圣天子明见万里，煌煌天语，谁敢干之。夫既无佐幕之巡行，与五百之勾摄，而后可以慎择乡约之长，有信义、有才智、有族望之人始出而肩其任矣。”⑤ 可见当时巡检及幕职对地方的“巡历”已构成严重的社会问题，以致不得不由皇帝下令干预。其中“幕职”的“巡历”当属借机勒索，而巡检的“巡历”乃其本职，因其本身具有辖地，“巡简代令，巡行阡陌，弓兵之设，以讥察非。”⑥ 每当下乡，“官索常规，下人需索酒食供给，地方人等，因而科派小民，一番下乡，一番骚扰”。⑦ 明代巡检尽管驻地在乡村，但常寓居县城，受县令差委行事，故才有“下乡”一说。嘉靖年间广东连州议设州判或巡检，霍韬表示反对：“若曰巡检可以防盗，领外偏邑巡检多侨居城市，听差窃禄，供奔走之役焉耳，有益地方乎？否也，非所知也。”⑧ 以致出现“巡检客居郡县城，兵随之，

---

① 王伟凯：《试论明代的巡检司》，《史学月刊》2006 年第 3 期。

② 根据《广东历代方志集成》统计，现存明代广东方志共 53 部。

③ 潘季驯：《潘司空奏疏》卷 1，《添设县治疏》，《四库全书》本。

④ 叶春及：《石洞集》卷 7，《保甲篇》，第 512 页。

⑤ 崇祯《博罗县志》卷 1，《地纪》。

⑥ 崇祯《博罗县志》卷 2，《政纪 · 位署》。

⑦ 佘自强：《治谱》卷 9，《待人门 · 待巡简》，《续修四库全书》第 753 册影印明崇祯十二年胡璿刻本，上海古籍出版社，1996 年，第 602 页。

⑧ 霍韬：《渭厓文集》卷 8，《议处地方事》，《四库存目丛书》集部第 69 册影印明万历四年霍与瑕刻本，齐鲁书社，1997 年，第 251 页。

信地空虚”的大弊。①

嘉靖年间，巡按御史戴璟曾指出，广东“巡捕、巡司等官，极为民害，地方无事辄下乡巡捕，索取下程馈送银钱，名曰夫马杂费；季终新旧总、小甲交替则取拜见钱、满帖钱，名曰更易。旧例：每月执结不分，有事无事则取投递保甲钱，名曰纸笔常供；遇有府县挨捕罪犯取结，则取准行挨无钱，名曰上房使用”,② 鉴于弊端甚显，戴璟呼吁：“凡巡捕、巡司等官，非系督捕及奉上司明文，不许辄取下乡，骚扰需索，有犯者，许诸人首告，通将在衙人役并贪赃官吏与违犯之徒一体问罪施行，自后吏弊颇清矣”。③ 但收效甚微，直到清代，广东部分巡检尚有“各乡年例取之保甲”的陋规。④

二是弓兵的佥派。洪武初年始设巡检司时，“照例于丁粮相应人户内佥点弓兵应役，一年更替，后遂因之。”⑤ 其来源有三：一为均徭佥派，属于力差性质，在下户乃至中下户中编差；二是募民充役，不愿应役者通常私自雇人应役；三是永充弓兵，一如卫所军，职业世袭。⑥ 明后期实行一条鞭法后，广东巡检司弓兵基本采用银差雇役的形式充当，巡按御史戴璟曾称：“访得韶州府巡司十五处，每司弓兵四十名或五十名不等，每名榜编银三两五六钱不等，似若轻矣。然小民包揽，与民应当，如濛浓、清溪等处，要银十八九两以上，黄峒、桂山丫等处要银二十二两以上，浛洸、洸口等处三十一二两以上。官府禁约甚严，而百姓惮亲当劳苦，破产雇募，以为当然，此弓兵之为害甚矣，诚恐不独韶州府为然也。”⑦ 弓兵的佥派是巡检司与乡村社会建立直接联系的一条极重要的路径。

三是“捕盗”本身的模糊性带来的巡检司职能扩张。隆庆《潮阳县志》卷 2《县事记》载，“天顺改元，今郡守陈侯由建阳迁知是邑，继而揭阳有沿海而村曰夏岭者，以渔为业，出入风波岛屿之间，素不受有司约束，邻境恒罹其害，寻有豪猾互争土田，诉于官，连年不决，有司动遣巡司、官兵勾摄之，侵扰弗堪，乃相率乘舟遵海而逃。”田土争端由于被官方认定为“盗”的范畴，而留下巡检司介入的空间。即使是巡检司弓兵，也常常因“求索不遂及替人报仇，常将无辜小民申作窝家漏盗等项”。⑧ 嘉靖五年（1526）设立三水县时，总督两广军门姚镆建议，“夫三水路道交通，巡司衙门，诚不可无。则以西南巡司照旧钤束西南一带人民，高要所属三水、横石二巡司则迁附本县近城巡缉，似为便宜，三司俱属新县所辖。”⑨ “钤束西南一带人民”的说法已隐约含有“捕盗”以外的全面职责扩张。

正因为巡检司对村庄事务的深度介入，从而为其统辖村庄创造了一定的空间。至少从明代中后期开始，巡检司与广东的“堡”、“图”等组织之间开始建立起某种形式上的统辖关系，这在清初文献的回溯性文字中得到验证。

《桑园围总志》记载：“此围创自宋朝，其时全围俱属南海。前明景泰初年，因黄萧养滋事，平靖之后，始添建顺德，割两龙、甘竹三堡分隶江村、马宁二巡检，其余各堡仍隶南海县之江浦司。迨国朝乾隆五十一年（1786）又添设九江主簿，析九江、沙头、大桐、河清、镇涌五堡分

---

① 万历《雷州府志》卷 12，《兵防志一 · 军制》。

② 总、小甲是基层治安组织设置，管理民壮，都长管总甲十二名，每总甲管小甲五名，每小甲管民壮一十名，明正统后归属县佐官统辖，见正德《琼台志》卷 20，《兵防》。另可参王裕明：《明代总甲设置之考述》，中国明史学会等编：《第十届明史国际学术讨论会论文集》，人民日报出版社，2005 年。

③ 嘉靖《广东通志初稿》卷 33，《军器》。

④ 嘉庆《三水县志》卷 10，《秩官传》。

⑤ 乾隆《陆丰县志》卷 11，《兵防》。

⑥ 吕进贵：《明代的巡检制度：地方治安基层组织及其运作》，第 50—59 页。

⑦ 嘉靖《广东通志初稿》卷 33，《军器》。

⑧ 佘自强：《治谱》卷 9，《待人门 · 待巡简》，第 602 页。

⑨ 嘉靖五年总督两广军门姚镆《三水立县条议》，康熙《三水县志》卷首，《条议》。

隶管辖，余堡仍隶江浦司”。①则江浦、江村、马宁巡检司分辖堡村至少可追溯至景泰初年。

雍正《罗定州志》卷 2《建置·公署》都城巡检司署，“旧制都城司原管旧图都城八堡地方，典史原管新图建康、保和、太平、永安、常静、裕宁上六图地方，怀乡司原管新图定康、信丰、感化、从善、镇南下五图地方。自怀乡司奉裁，下五图亦归典史管理。至都城司既移驻怀乡，已奉文将下五图改属巡检分管，但遇地方失事，开报疏防职名，仍照原管地方报参，名实不符。雍正九年（1731）知州王植详请都城司换给怀乡司印，仍管下五图地方”。怀乡司奉裁在顺治十四年（1657），② 则清初罗定州西宁县典史、巡检司已各有辖区，分领都图，而这一局面应当是明末遗留下来的。

但这种分辖在明代恐怕并非制度性的。万历《新会县志》卷 2《公署》载，“按巡检司之设，各有分土，所以防寇而卫民，今诸司久废，乃各僦居城中，求听差委而已，于所司地方理乱寂不相关，朝廷设官初意，应不如是。”巡检司居于县城，“求听差委”，已变为如同主簿、县丞等佐贰官一样的角色，失去“分地治民”的巡检司设置的本意。巡检司统辖保甲也并非毫无争议，明代广东籍但在福建任职的叶春及曾有一篇《保甲不属巡司议》的文章，是笔者所见明代唯一一篇专论保甲与巡司关系的文献，又被收入《广东新语》一书中：

> 县旧除在坊凡三十四都，近减为三十里。在坊有机兵，其沿海则十八都在县西南，接洛阳桥，与晋江界，绕而南为十九、二十一、二十二、二十三、二十四、二十五都，獭窟司在焉；又绕而南为二十六都，又绕而东南为二十七都，又折而北为二十九都，又折而东为三十都，崇武所在二十七都，小岞司在三十都；小岞而上为三十一、三十二都，有黄崎巡司，入于内港为三十三、三十四都、五都、六都、七都，出于东北为八都，有峰尾巡司，又折而北则为九都、十都、十一都，与仙游比各都皆要害。往巡司岁时行都，各铺醵钱供亿，民苦之，故曰：“南巡北驿”，言利均也。今不宜属巡司，使其自相教训捍御。县以时校阅赏罚，有警乃部署巡司率领，事已则止。③

可见，明末已经有了巡司统辖保甲的议论，且应当已有个别的地方性实践。依叶春及所言，巡司仍应定位于“差委”性质，依照主官的部署行事，事毕则与保甲脱离关系，不干预民事。叶春及此论收入《广东新语》，显示出其时在广东巡司是否统辖乡村仍存有争议。

在现存明代广东方志中，笔者仅见南海县存在巡检司统辖乡都的明确记载，万历《南海县志》在记述全县疆域范围时，写道：

> 乡则六巡司系焉。金利巡司所辖为金利都，东抵省城界，西抵三江界，南抵神安界，北抵番禺界。三江巡司所辖为三江都，东抵金利界，西抵三水界，南抵黄鼎界，北抵番禺界。黄鼎巡司所辖为黄鼎都，东抵五斗口界，西抵西南界，南抵江浦界，北抵神安界。江浦巡司所辖为鼎安都，东南俱抵顺德界，北抵三水界，西抵高要界。神安巡司所辖为泌冲都，东抵茭塘界，西抵扶南界，南抵西淋界，北抵两丫江海界。五斗口巡司所辖为西淋都，东抵番界海界，西抵黄鼎界，南抵顺德界，北抵神安界。④

南海县之所以形成巡检司统辖乡堡的体系，大概与该县自洪武三年（1370）开始直至明末长达两百余年的时间，除景泰三年（1452）因黄萧养之乱添置五斗口巡检司外，其余五巡检司的设置保持不变（见表 1），故形成了固定辖域及基于此之上的行政安排。此种巡检司统辖乡堡的体系在广东一省的首府附郭县等核心地域出现，且有着确切行政运作上的依据，隆武二年时

---

① 《桑园围总志》卷 2《乾隆五十九年甲寅通修志》，《四库未收书辑刊》第九辑六册，北京出版社，2000 年，第 84 页。两龙指龙江堡、龙山堡，见咸丰《顺德县志》卷 1《图经》。

② 雍正《罗定州志》卷 2，《建置·公署》。

③ 叶春及：《石洞集》卷 8，《公牍》，第 528—529 页。

④ 万历《南海县志》卷 1，《疆域》。

（即顺治二年，1646），因南海县开涌破坏风水事，岭南兵巡道曾令南海县察报，南海县又令黄鼎巡检司勘察。该巡检司随即呈缴了其所辖“大江、大富、张槎、土炉等堡里保耆民梁、冯、罗等结”。① 崇祯九年因海贼围劫，南海县九江乡绅士呈巡司申县请求发兵救援。② 因现存南海县方志中最早的一部就是万历年间修纂的，故笔者难以详考该段关于疆域的描述是从何时开始的，但从关于巡检司与乡堡的关系只记载在《疆域》下而在《坊都》部分中毫无体现，及广东其他地区方志对此毫无表述的情况来看，即使存在巡检司管辖乡都的情况，恐怕也是极有限度的存在。

表 1　明代广东省南海县巡检司

序号	巡检司	设置时间	驻地	序号	巡检司	设置时间	驻地
1	金利	洪武三年	桃子堡	4	江浦	洪武三年	鼎安都
2	三江	洪武三年	水村	5	神安	洪武三年	泌冲寨
3	黄鼎	洪武三年	宁口村	6	五斗口	景泰三年	平洲堡

资料来源：康熙《广东通志》卷6《公署》；康熙《南海县志》卷2《建置志·公署》。

二、佐治乡都：清代捕巡各官的分辖与“司”的设立

广东盗案频发之状，并未因明清易代而有所缓和，所谓“粤东山海交错，盗贼独多于他省”。③ 清代甫一建立，如何弭盗便成为广东基层行政有待解决之要害问题。

前已述及，直到明末，广东尚只是在局部地域出现了巡司辖属乡都的记载，到了清初，巡检司管辖乡都及其辖境的材料逐渐增多。康熙《东莞县志》卷1《图纪》绘制了“缺口司图”、“原白沙司今归并缺口图”，在图中还可见到“京山司界”、“中堂司”等字样，其中的“白沙司”是顺治十四年时裁撤的，④ 在此之前，东莞县白沙司、缺口司应已有辖境。康熙《南海县志》卷1《疆域》部分的记载一如万历《南海县志》，“乡则设巡司六”，而在卷1所附的地图中，则新增了“黄鼎司图”、“神安司图”等巡司地图。南海知县在志书《序》中谈到，“今天子注意舆图，特命道臣郡丞亲往巡历，考其山川城郭里道远近，绘图恭呈御览……余为照式增入，作南海县总图而六司各为一图，列所隶山川乡堡”，清楚地表明了六司辖属乡堡的事实，其事在康熙三十年（1691）。康熙《增城县志》编纂者针对巡检弓兵被裁撤事评论说，“巡检专一盘诘奸细及犯人、逃囚、无引、面生可疑之人，所设弓兵无可追捕，然止以勾摄民事而已，今悉行裁革固宜”，⑤“止以勾摄民事”正是巡检司深度介入基层政务的真实写照。

自此直到清末，清代对基层行政机构及其权责、区划陆续进行了重大调整，其结果就是形成了如同治《广东图说》所显示的那样，典史、吏目、县丞、主簿及巡检司（亦统称作捕巡官）

① 《禁邻堡开铺涌碑示》，顺治三年八月初十日，道光《佛山忠义乡志》卷13，《乡禁碑·告示》。
② 同治《南海九江乡志》卷2，《事纪》。该巡司当是江浦巡检司。
③ 朱批奏折，雍正朝广东提督董象纬奏，档号：04－01－30－0362－032。以下凡未注明藏地的朱批、录副、题本，均为中国第一历史档案馆所藏。美国学者穆黛安关于广东海盗有出色的研究，见其所著《华南海盗：1790—1810》，刘平译，中国社会科学出版社，1997年。
④ 《清世祖实录》卷111，顺治十四年八月癸未；民国《东莞县志》卷32，《前事略四·国朝》。
⑤ 康熙《增城县志》卷2，《政治志·兵防》。

分辖全县疆域，统率乡都的局面。除巡检司外，明代的僚属官还在与知县“同城而治”,[①] 更谈不上有任何分辖地域，到了清代，这些僚属官却大都分驻乡村，从知县的僚属官转变为分防官。两相对比，明清之际广东基层行政体制的转变不可谓不巨大。那么，这一捕巡官“分管地方”是在何时全面展开，又对基层行政产生何种影响，是考察明清广东基层管理体制转型的关键所在。

由于史籍记载的缺略，民国初年，时人已对捕巡各官分辖地方的时间变得茫然不知。民国《东莞县志》在记载“坊都”一项时，对旧方志中的记载产生了困惑，“周志村庄分隶各都，彭志则分隶五属”，“周志”为周天成所修，初刻于雍正八年（1730）；“彭志”指彭人杰所纂，初刻于嘉庆三年（1798），至于“五属”指的是捕属（典史辖区）、戎属（石龙县丞辖区）、京山司、中堂司、缺口司。编纂者难以解释何时产生“五属”之说，还特意查阅《大清会典》，发现“乾隆十九年改东莞县县丞移驻石龙”，按图索骥，编纂者又查阅了道光《广东通志》，“司案云：查京山司所辖石龙、茶山各处，其地颇广，一巡检未能兼辖，京山司巡检即令移驻茶山，将旧管地方与县丞对半分管”，由此断定“此分京山为戎属之始”，又据“彭志”，“县丞旧署在县署东，然则县丞移驻后乃始有捕属之名”，“据此则五属之分始乾隆时”。[②]

该志编纂者仅以乾隆十九年县丞的移驻定为“五属”之始，但并未考虑到在县丞移驻之前，早已在乡村驻扎的三名巡检司及驻于县城的典史、县丞是否具有辖区的问题，故不足为凭。笔者查阅清代广东方志，其中有七部方志明确提到捕巡各官分辖地方的起始时间。

乾隆《顺德县志》卷3《舆地志·都里》载，“乾隆二年奉吏部文行，捕巡各官各按所辖地方，厘定县丞、典史、四司巡检分隶各堡，而统属于邑宰，其若网在纲，有条而不紊。”咸丰《顺德县志》记载同。

乾隆《南雄府志》卷5《营建志·都里》载：“乾隆二年奉吏部文行，厘定捕巡各官所辖地方”。道光《南雄州志》记载同此。

乾隆《始兴县志》卷5《营建志·都里》载：“乾隆二年奉吏部文行，厘定捕巡各官所辖地方。”嘉庆《始兴县志》记载同。

民国《阳山县志》卷1《舆地上》：“乾隆间分四乡为三属，曰捕属，即典史属，曰七巩司属，曰淇潭司属。”

以上材料似乎已足以证明乾隆二年广东省曾有过一次为捕巡官分划辖区的统一行动。申立增就注意到咸丰《顺德县志》、道光《南雄州志》中的两条记载，认为“乾隆二年吏部正式发文”，“州县所属佐杂官开始在县以下分别领有辖地。”[③] 这无疑是一个极其重要的判断。志书既有如此明确的记载，且有几部志书相互印证，似乎已无可置疑。但从广东一省的实际情况来看，捕巡各官分辖全境显然要早于乾隆二年。且与明代仅有部分巡检司分辖地方相比，清代广东基层行政的一个重大变化是典史、吏目等管理监狱又兼全县捕务、驻于县城之官也开始具有辖地，与巡检司“划地而治”。

雍正九年（1731），广东总督郝玉麟奏设香山县黄梁都巡检司时，称“香山县地居滨海，在在险要，县西则设香山司巡检一员，西北则设黄圃司巡检一员，东南则属典史管辖”。黄梁都巡检司设立后，还要将“该巡检管辖村庄、里道、四至查明”上奏。[④] 典史与三员巡检分管香山全

---

① 笔者仅见乾隆《嘉应州志》卷9,《兴宁县·公署》条载：“捕盗公馆，在十三都司之左。嘉靖六年，以界连江西，流寇多扰，委主簿出镇之。今废。”乾隆《翁源县志》卷5《职官志》载“万历元年建三华镇，添设县丞一员，管理镇务，十年裁”。应是临时的差委性质。

② 民国《东莞县志》卷2,《舆地略》。

③ 申立增：《清代州县佐贰杂职研究》，首都师范大学2006年硕士学位论文，第58页。

④ 雍正九年十二月十二日广东总督郝玉麟奏，《清代吏治史料》第5册，线装书局，2004年，第2218页。

境。

雍正十年，广东总督郝玉麟奏将“化州梁家沙巡检移驻平定堡并令就近管辖博一、吉三二两都地方”。而该二都原属化州吏目所辖。① 可见化州吏目早已有了分辖区。

雍正十年，吏部尚书奏议合浦县县丞移驻永安地方，该地原“分隶典史管辖”，只因“典史驻居府城，相隔遥远，且有监狱之责，难以分身巡查匪类”，故而移驻县丞。② 典史与县丞之间进行了辖区调整。

雍正十一年，广东巡抚杨永斌奏请《将归善县等捕巡各官就近分拨移驻管辖地方折》中称：“惠州府属归善县前后共设巡检六员、典史一员，各管地方”，因多寡不适，故拟予以调整，“将在城十三坊与东北二门外二十五堡照旧拨为典史管辖，其县属东北隅三十四堡均归内外司巡检管辖，西北隅五十四堡均归欣乐司巡检管辖，西南隅一十四堡均归碧甲司巡检管辖，东乡二十三堡均归平山司巡检管辖，东南隅三十一堡均归平政司管辖，南乡三十一堡均归平海司巡检管辖”。早在雍正十一年前，归善县已形成全县分属捕巡各官的行政体制。同样是在雍正十一年，连州属吏目、朱冈司巡检，潮州府惠来县典史、靖海司巡检也对辖区作了调整。③

雍正十二年，广东巡抚杨永斌奏请调整兴宁县属捕巡各官辖地，将“典史所辖北厢附近十三都巡检司之溪尾等一十八堡割拨十三都司巡检就近管辖，连原辖泰宁、和兴二堡共计二十堡。又典史所辖南厢附近水口巡检司之郭坊等十堡应割拨水口司巡检管辖，连原辖上中下水洋等一十一堡共二十一堡，其余一百一十五堡仍归典史管辖”；④ 巡检司与典史在所管地方的共同职责是“遇有盗逃、私宰、私枭、矿徒等项事发，各照专管堡分查参”。⑤ 咸丰《兴宁县志》中对此事有类似记载，“以上一十八堡旧典史管，雍正十一年知县丁芳植详情归并十三都司管”。⑥

类似的事例，在雍正年间的奏档及内阁吏科史书中出现得相当之多，且屡次调整典史、吏目与巡检司的辖境，可见，这早已是一套非常成熟的管理体系。关于典史如何从分管一县的捕务官，转变为分管局部区域的分辖官，又是如何与巡检相互配合，分割全县区域的，以往学者从未有所注意。这一新型管理体制是广东所仅有，还是在全国范围内普遍存在，因细节材料的缺失，是本研究中虽关键但却极难回答的问题。笔者在明代清初修撰的志书中并未找到足以解释问题的答案，幸运的是在雍正朝宫中档中保存有一份极为珍贵的档案，为解开这一谜团提供了线索。雍正五年广东巡抚杨文乾在奏请鼓励官员巡缉盗贼的奏折中，专门提到：

> 奏为鼓励官员以收实效事……各州县所辖地方大者六七百里，小者亦三四百里，疆界之辽阔，更与内地各省不同，当年立制之初，深知州县各官凡稽查巡缉之事，一身不能兼顾，又将设立巡检、驿丞、吏目、典史各官，令其分管地方，专拿盗贼，实非仓狱大使等杂职可比，亦与别省协佐州县、惟供差遣及专理驿务者不同。合计广东通省八十七州县，共设巡检一百二十四员，驿丞一十九员，吏目九员，典史七十八员，所以凡有盗贼案件，上司责成于州县，州县复责成于巡、驿、吏目、典史，所获盗贼，虽系州县报获，实皆出于巡、驿等官之手。⑦

该段文字有三个关键性地方值得注意：第一，“巡检、驿丞、吏目、典史各官，令其分管地

---

① 雍正十年三月二十五日广东总督郝玉麟奏，《清代吏治史料》第5册，第2229页。
② 雍正十年八月二十八日署理广东总督鄂弥达奏，《清代吏治史料》第5册，第2255页。
③ 雍正十一年九月十八日广东巡抚杨永斌奏，《清代吏治史料》第5册，第2406—2407页。
④ 雍正十二年四月二十七日吏部尚书张廷玉题，《清代吏治史料》第6册，第2534页。
⑤ 揭帖：雍正十一年十二月初二日广东巡抚杨永斌揭，中研院傅斯年图书馆藏内阁大库档案，登录号：010669-001，承台湾政治大学许富翔博士代为查阅复制，谨致谢忱！
⑥ 乾隆《嘉应州志》卷9《兴宁县·疆域》。
⑦ 雍正五年五月初三日广东巡抚杨文乾奏，中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，第8册，江苏古籍出版社，1991年，第805—806页。

方，专拿盗贼”，巡检、驿丞、吏目、典史均有分辖区，且就文意而言，这些官员是为协助州县官员稽查巡缉而设，故理应分辖州县全境，从而构成知县——捕巡官员的新型治理结构，“上司责成于州县，州县复责成于巡、驿、吏目、典史”即是此意。这与明代及之前行政机构并不设在县下，或虽设于县下，但不予民事的治理机制有了本质区别。

第二，“与别省协佐州县，惟供差遣，及专理驿务者不同”，可见，以典史、吏目等管狱官与巡检司、驿丞构成的州县分辖体制只是广东的“特例”而已，别省并不存在，浙江巡抚李卫的一份具体可予以旁证。李卫在雍正四年对当时的捕盗体制给予了批评，“州县之中职司捕务者，惟知州、知县、吏目、典史，以全州县之盗贼而责之印捕两官，虽极精明强干亦难兼顾”，而散州的州同、州判及大县的县丞、主簿实则“一无所事”，因而建议将州同、州判、县丞、主簿等“令分地稽查现犯、赌博、盗贼、打抢诸事，拿获即解印官亲审，原非令其准理民词。或照巡检之例，分管乡镇，责以专巡。遇有疏防，照例参处。”甚至建议省会或府的经历和照磨等官也“分管派委”。李卫的设计对原有的基层治安体系是一个彻底的颠覆，这就意味着“分管地方”不再仅仅是巡检的“专利”，而要扩及除正印官以外的所有僚属官。吏部认为这些僚属官“各有专司”，再负责捕盗，“岂能兼顾”，且“分一官之权，多增数役之害”，予以驳回。雍正皇帝则给予宠臣李卫以信任，下旨：“这事情部议乃是守经，李卫所请乃是行权。李卫实心办理地方事务，自因本地情形，故行条奏，且浙江素多私盐，理应严加缉捕，著照李卫所请，于浙江一省试行一二年再看。”① 可见，直到雍正四年，除巡检之外的僚属官分管地方还是“罕见之举”，以致吏部反对，不得不由皇帝下旨，令浙江试行。但浙江之法似乎并未持续，乾隆十九年浙江巡抚复奏请依照雍正四年李卫之法，令“佐贰、首领各官”，“酌派附省城乡分路巡察”。② 可见此年之前，李卫之法并未持续施行。

第三，这一制度设立的时间被极其模糊地写作“立制之初”，不言具体时日，故此不得不依靠其他材料进行合理地推断。既言“立制”，示以“推崇之意”，则以清朝臣子角度而言，所言似不分明；又谈“立制之初”，典史、吏目、驿丞与巡检等皆有“分管地方”之责，前已述及，明代方志中仅见万历《南海县志》有巡司统辖乡堡的记载，但未有典史、吏目、驿丞具有分辖地的案例。只要追踪典史、吏目等管狱官何时从分管一县之地转变为分管一隅之地的，或驿丞辖区情况，就可判断此奏折所言“立制之初”的大致时间节点。前文所引雍正《罗定州志》已载顺治十四年（1657）时典史已有辖地，在方志中典史辖地较早出现于康熙二十六年（1687）修纂的《英德县志》，称其为“捕属”，辖地为“在城都、仁义都”等。③ 在乾隆四年（1739）惠州府博罗县调整苏州司巡检与典史辖区的题本中，曾追记“博罗县属之东北境内有矿山一所，名为横山，附近长平、公庄二约地方每有奸徒潜聚偷挖，必须就近专员不时稽查，而此二约向系莫村驿丞管辖，康熙三十九年间奉文裁汰，归并该县典史经管，离城窎远，典史自不能时时巡辑”，④ 则至少康熙三十九年（1700）典史已有辖境，而莫村驿丞管辖二约其时当更早。故笔者推测大致在清初顺康年间，广东已有典史、驿丞等职官分管地方的现象存在。

但这种专辖之地恐怕亦未必如杨文乾所说的，是广东全省皆实施的政策，仍然是局部现象。如花县建县于康熙二十三年，初置有狮岭、水西两员巡司。⑤ 设县之初，典史仍统辖一县，并无分管区域，遇到二巡检司于所管地方失事，除巡检遭到处罚外，还要一并将典史开参，对典史是极不公允的，“巡检止司缉捕一方，典史通辖一县，又有兼管监狱之责”，故雍正十三年

---

① 雍正四年八月二十四日吏部尚书查弼纳奏，《清代吏治史料》第 2 册，第 654—658 页。

② 乾隆十九年十一月十九日护理浙江巡抚周人骥奏，《宫中档乾隆朝奏折》第 9 辑，第 9—10 页。

③ 康熙《英德县志》卷 1，《建设志》。

④ 题本，乾隆四年六月二十三日署理广东巡抚王謩题，档号：02－01－03－03642－008。

⑤ 康熙《花县志》卷 4，《奏疏》。

(1735)，将狮岭司所辖之纱帽岭等八十八村就近割拨典史专管，又将水西司所管乌石等十八村割归狮岭司。狮岭司所辖八十九村、水西司所辖九十村、典史所辖八十八村,① 大致“三分天下”。至此，典史方有辖境，从建县时算起，已接近五十年了。又如康熙《新会县志》中尚称“附近之地隶县，不属巡检司，若宣化、源清、礼义三坊”，不言典史辖地,② 直到乾隆《新会县志》卷三《建置志·坊都》才记载了捕属管辖宣化等三坊。

清代广东基层行政与明代相比，第二个重要转变的时间节点正是在雍正五年，其标志是县丞、主簿等佐贰官开始与巡检司一样分管地方。前引杨文乾奏折正是为此事而上，“伏查广东通省各州县中有州判一员，县丞十四员，名虽管粮，并无职掌，臣请将此州判县丞共十五员俱改为捕盗，令其分管，巡检、驿丞、吏目、典史专司催督捕缉，如有疏防，照州县官一例处分。”雍正皇帝批示的意见是“将此折你亲身带来，面谕你。”③ 从雍正末期广东县丞等佐贰官大量分管地方的趋势来看，此折所奏是被准许的。不仅如此，广东佐贰官还开始大量从县城移驻到乡村，第一例县丞移驻乡村正发生在杨文乾进奏之后不久的雍正六年。事实上，早在康熙五十七年（1718）时，广东总督杨琳因潮州府饶平县海阳县属的庵埠镇，“奸匪潜匿、县令隔远，难于兼顾”，故奏请将县丞移驻庵埠。④ 但该县丞实际并未移驻，仍居于县城之中，雍正皇帝为此大动肝火，上谕：“潮州府同知移驻黄冈，已于康熙五十六年部覆准行。海阳县县丞移驻庵埠，亦经杨琳题准。乃历任同知、县丞竟敢因循偷安，并未移驻，而该督抚漫无觉察，听其规避，俱属不合，着杨文乾逐一查明参奏，其如何严定处分之处，该部议奏”。⑤可见，康熙时广东虽已出现了县丞移驻的奏请，但其实际移驻已在雍正六年。整个雍正年间，有十例县丞、州判等移驻县城之外的现象，而整个清代，广东类似的移驻事件也不过二十四例而已。⑥ 这些佐贰官移驻地方之后，与典史、巡检一道，开始“分管地方”。雍正末年，针对典史、县丞、巡检司辖境的调整也日趋增多。

第三个重要时间节点是乾隆二年。前引乾隆《顺德县志》等明确记载了乾隆二年吏部行文令厘定捕巡各官所辖区域，由于距离志书编纂的年代相当之近，笔者并不怀疑这几条可互相验证的史料的可靠性。但雍正年间，众多奏疏已明确证明广东不少县份早已是捕巡各官分辖全境的局面。这两者之间看似矛盾，实则完全可以解释。雍正年间，捕巡各官分辖的局面虽已出现，但并非已扩及广东全省所有州县，且存在执行不力的问题，雍正七年时通政使司右通政史在甲在奏请改变广东巡检选任方式时就称，这些巡检“该管上司视为闲员，或差解粮，或委署杂职，或调至省城禀事、巡捕，听候差遣。地方有事，即以因公出境，邀免处分”⑦，故乾隆二年（1737）吏部行文当应有两层用意，一是将未建立捕巡官分辖体制的县份尽快实施；二是已建立捕巡官分辖体制的县份根据地方情势予以调整，前引雍正末期归善县、兴宁县的案例，就是在调整典史、巡检等官员的辖区分配，乾隆二年吏部行文仍应与此用意相符。事实上，直到乾隆二十一年，广东督抚还在下令，“粤东地方辽阔，将境内村庄分拨佐贰捕巡就近巡辑，以佐牧令耳目所不逮。惟是村庄必须分配得宜，斯繁简适均，而巡辑易遍。其有管辖村庄过少者，将管辖较多之处就近酌议改隶，绘图造册，将原隶与现议改隶各村庄道里、远近，分晰注明禀复。”⑧ 可见，捕巡各

---

① 雍正十三年四月十一日吏部尚书张廷玉题，《清代吏治史料》第6册，第2820—2821页。

② 康熙《新会县志》卷2，《疆域》。

③ 雍正五年五月初三日广东巡抚杨文乾奏，中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第8册，第805—806页。

④《清圣祖实录》卷278，康熙五十七年四月庚寅。

⑤《雍正朝汉文谕旨汇编》第7册，雍正六年六月十一日，广西师范大学出版社，1999年，第258页。

⑥ 佐贰官分防情况可见拙文《清代佐杂的新动向及乡村治理的实际——质疑“皇权不下县”》。

⑦ 朱批奏折，雍正七年闰七月十八日通政使司右通政史在甲奏，档号：04－01－30－0001－033。

⑧ 道光《阳春县志》卷1，《舆地·都里》。

官分辖地方一直在动态的调整过程之中，到了嘉庆末，广东几乎大多数巡检司及佐贰官都已分驻到县城之外，成为分防官员，真正驻扎于县城之内，成为知州、知县“副手”角色的“同城”官越来越少，这与明代佐贰官基本都与州县正印官同城而治的局面不啻天壤之别。

回到本文开篇提出的基本问题，广东捕巡官是自何时开始“分管地方”的？由上述分析，其逻辑似乎应是如此：第一步是明代中后期逐渐有巡检开始统辖乡堡的现象，具有了分管地方之权，在广东统治的核心地带，也是行政治理难度最高的广州府附郭南海县等地出现；第二步是在清初尤其是康熙年间以前，典史、吏目、巡检乃至驿丞也开始享有“分管地方”的权力，形成广东基层行政的特色，“与别省不同”，这一政策施行的范围较前一阶段已有所扩大；第三步是雍正五年之后，县丞、主簿等佐贰官也加入到“分管地方”的行列中，且如巡检司一样，不断移驻于乡村，从而使得除正印官以外州县政府的多数僚属官员全部具有分辖区域，且不断地进行辖区的动态调整；第四步是乾隆二年经吏部行文，进一步厘定了广东捕巡各官的管辖区域，同时将这一新型治理体系推广至广东全省，具有了普遍施行的意义，其辖区被称作“司”，一直延续至清末，从而形成了如《同治广东图说》所显示的县—司的治理层级。

三、闲曹与冗官？——捕巡官员及其行政实践

以往学界对捕巡官员进驻乡村并分管辖区的现象并非无人注意，但又多据律令条文将其视作“闲曹”、“冗官”，因而对“司”是否构成县下一级政权持怀疑态度。近些年对若干区域捕巡及其分辖区的研究，已部分揭示出捕巡辖区及其行政职能的区域差异，并在一定程度上反映出制度条文与地方实践之间的背离性。前揭吴佩林文以南部县档案中的行政与司法文书，确认了县丞与巡检司在其辖区内所享有的司法功能，笔者进一步揭示出福建及甘肃分征佐贰独立征收钱粮及处理民间一般案件的权力享有官方的认可和保护。就区域性而言，广东与福建、甘肃、南部县皆有不同，它所呈现的是一个覆盖全省的县下一级辖区的态势。那么，追踪捕巡官员在清代广东基层行政中的职能，将进一步细化从知县到乡村间的管理链条，从而架起皇权、绅权相接触的桥梁。

对于广东捕巡官员而言，无论分防与否，其最初的制度设计皆与地方治安有关，因此，缉捕盗贼是其最根本的职责所在，明清皆亦然。与明代在唯一分防佐杂官——巡检之下往往广设几十名到近百名不等弓兵不同的是，清代对弓兵数量大幅削减，如番禺县弓兵，“邑中原五巡检司，鹿步司七十名，茭塘、沙湾、慕德里、狮岭各二十二名。国朝顺治七年裁去弓兵各色，改为皂隶，每司仅各存二名”。①如此一来，“粤东巡检衙门止额设弓兵二名，每名工食银仅止三两”，“以巡检一官驱使，止有二役，平时既不足以巡防，遇事又不敷其差遣”，难免顾此失彼。② 其巡逻力量是比较薄弱的。在商贾云集、盗贼频发之地，设置巡检司已不足以弹压时，往往必须移设更高级别的官员驻扎，如明清四大镇之一的佛山镇，“绵延十余里，烟户十数万，行铺茂密，商旅交会”，繁华程度不亚于省城，原设有五斗口巡检司一员，根本不足以弹压，故雍正十年（1732）时广东巡抚杨永斌奏请添设同知驻扎，而原有巡检则移设“人丁繁庶，港汊多歧”之平洲堡。③ 该地再设都司、千总，号曰“文武四衙”。④

在清代广东为数不多的设置、移驻捕巡官员的奏疏中，往往都需要强调移驻之地难以管理、

---

① 同治《番禺县志》卷 19，《经政·弓兵》。

② 朱批奏折，乾隆五年六月初八日广东按察使潘思榘奏，档号：04－01－01－0049－003。潘氏奏请将巡检司弓兵增为四名，但遭否决，见乾隆五年闰六月十一日上谕，中国第一历史档案馆藏《上谕档》，盒号 554，册号 2。

③ 雍正十年十一月初四广东巡抚杨文斌奏，《宫中档雍正朝奏折》第 20 辑，第 715—716 页。

④ 民国《佛山忠义乡志》卷 3，《建置·内政》。

易于生盗的环境。乾隆初年，因地方捕盗形势严峻，广东巡检数量有不敷弹压地方之感，官员奏请增置，所强调的依然是“最易藏盗”、“宵小尤易混迹”、“奸宄不时窃发”的地方形势。① 巡检司如此，其他佐贰官员移驻乡村之后也是如此，捕盗是其重要职责，如番禺县，虽已设巡检司五员，但茭塘、南村“烟户繁多，山路多岐，匪类出没，较之别村更为顽梗。而与市桥、石基、新造各紧要村庄路迳相通，登高瞭望，四面可及，实为沙茭两司适中要地”，因此雍正八年时移设县丞驻扎于此，“稽查保甲，清除奸匪，遇有失事，亦照专管官例参处。”② 乾隆二十二年（1757）两广总督杨应琚在奏请三水县移县丞驻西南镇时，称“三水县县丞因系专司水利，其通邑村庄向归典史与胥江、三水二巡检分管，内典史管辖之西南镇地处冲途，烟户繁庶，加以商旅往来纷纭杂遝，最易藏奸。该典史既有监狱之责又分管村庄一百二十处，基围十九处。每遇稽查保甲、修筑基围，均须亲身遍行巡历。而西南一镇实有难以兼顾之势……应如该布政使石柱所奏，将三水县典史原管之西南镇暨附近该镇之村庄基围俱拨给该县丞分管，俾要地得有专责稽查而典史亦可无顾此失彼之虞”。③ 其对于“盗”的强调是一律的。

与“捕盗”职能相联系的是编查保甲。清代极为重视保甲在防盗中的作用，所谓“力行保甲，不但为安民弭盗之良法，且私铸、私宰、赌博、斗殴等事皆可禁绝”。④官方规定的编查程序是“每年秋收后，俟外出耕作及各项佣工人众归里之时，通行州县官先行晓谕各村庄，保长人等将本村户口自行逐细查明，具草册呈送该管州县，亲望复查”，⑤其本意是要州县官亲力亲为。然而由于捕巡官具有辖区，故广东有令捕巡官就所管地方编查保甲的现象，如乾隆十八年时新宁县置那骨堡县丞，对于沿海大澳五堡内的“工丁铺户”，均责成该县丞“召募本地老成殷实者承充澳长。至山场柴炭，划分山界之外，各听商民开采。所需工丁，除来历不明驱逐外，其余逐名开册，呈送县丞，并各铺户一体编甲稽查。”⑥ 香山县驻澳门县丞每岁要编查保甲，⑦ 普宁县云落径巡检梅元康熙二十一年（1683）任职，“至则编户口册”。⑧

传统社会，“盗”的涵义并非一个有着严格边界范围的定义，其模糊性正适于延展县下基层职官的权力边界。乾隆初年，吏部郎中福十宝就坦言广东巡检虽“专司缉捕”，但“官职既微，与民最近，凡民间细事无不周至。”⑨ 于捕盗职能而之外，对地方基层行政多有参与，这一过程是自然而然的。事实上，由于知县一人难以亲历乡村视事，设于乡村的捕巡官顺理成章地成为“国朝”这一模糊字样在基层社会中最直接的代表，所谓巡检“所辖地方，与民最亲”，⑩ 知县反而成了治官之官，佐贰官反而成为“亲民官”。基层社会对巡检司一个很有意思的称呼是“司爷”，⑪ 类似于“青天大老爷”，正反映出以巡检司为代表的低级官员在基层行政中之于皇权的象征意义。

抛却相互沿袭、陈陈相因的律令条文，从清代广东基层行政的实践中去追寻，笔者发现了大量捕巡官员广泛参与基层行政的实际案例。当捕巡官分防乡村并与保甲等基层组织建立统辖关系

---

① 录副奏折，乾隆元年四月二十四日吏部郎中福十宝奏，档号：03 - 0049 - 001。
② 雍正八年三月二十六日广东总督郝玉麟等奏，《宫中档雍正朝奏折》第 16 辑，第 41—42 页。
③ 朱批奏折，乾隆二十二年五月十九日两广总督杨应琚奏，档号：04 - 01 - 01 - 0212 - 032。
④ 朱批奏折，乾隆元年三月二十日广东按察使白映棠奏，档号：04 - 01 - 01 - 0012 - 007。
⑤ 朱批奏折，道光六年十二月十三日两广总督李鸿宾、广东巡抚成格奏，档号：04 - 01 - 12 - 0392 - 097。
⑥ 《清高宗实录》卷 444，乾隆十八年八月庚寅。
⑦ 《清朝续文献通考》卷 53，《征榷考二十五》，十通本第十种，商务印书馆，1955 年，第 8082 页。
⑧ 道光《广东通志》卷 258，《宦绩录二十八》。
⑨ 录副奏折，乾隆元年四月二十四日吏部郎中福十宝奏，档号：03 - 0049 - 001。
⑩ 《清世宗实录》卷 103，雍正九年二月壬寅。
⑪ 《关氏族谱》附控案，《北京图书馆藏家谱丛刊·闽粤（侨乡）卷》第 27 册，北京图书馆出版社，2000 年，第 346 页。

的一刹那，捕巡官员便不再仅仅是知县的差委官，而是在所辖区域内作为“主官”而存在，更因为其权责的考成与其他捕巡官员相切割而具有了“专责”性质。难以想象的是，捕巡官在其辖区内，作为离民最近的朝廷命官，在知县权力难以直接覆盖的县下区域，会“洁身自好”，固守于所谓的“捕盗”这一区区权力界线之内？更何况广东地区“积习相沿，图告本不图审，官若听其延宕，徒然拖累无辜。无怪乎上控纷纷，累年莫结也”，① 社会治理极为艰难，又岂是知县一人所能为？以往有学者虽注意到此，也注意到捕巡官员参与基层行政的复杂性和多样性，但大多根据律令规章，认为捕巡官虽有广泛职责，但钱粮与司法两项职能是被严格排斥的。笔者收集的大量广东捕巡官员的行政实践材料揭示，在司法案件上，广东捕巡官员与《南部档案》所揭示的县丞、巡检司较为类似，享有较广泛的民间细事审理权以及命案的验报权，部分巡检也确实参与到一定的钱粮、税收活动中，尽管其范围是极其有限的。与已揭示的其他省区的捕巡官及其行政职能相比，广东佐杂官员的“基层化”实践又显现出其独特的地域特色。

先谈细事审理权。清代雍正以后所设立的巡检及其分辖地，普遍都有程度不一的审理权。作为一种督抚进奏、吏部审议的细事审理权，完全是官方授权的结果而不必受到“佐贰不准擅受民词”的约束。这一司法实践不仅是一种制度上的授予，而且还是基层司法的普遍实践。在广东方志中，保存有为数甚多的县佐审理民间细事的故事。如“沈大耀，顺天大兴人，乾隆五十九年任淇澳司巡检，廉而慈。时有叔与侄争水而殴伤其侄者，其侄讼之。大耀谕之曰：‘此微伤也。且以叔殴侄，当忍受，何必讼？’其侄感悟而去”；②“毛对廷，江西金溪人，初为惠郡巡检，有廉声，由卓异调五斗口司巡检，益厉清操，不因官卑少贬介节，以佛山五方杂处，独勤缉察，漏下三鼓，犹徒步衢巷中听讼明决”，③刻画的正是一个基层“法官”的形象。乡间遇有诉讼，首先想到的就是这些距离最近的捕巡衙门，《驳案新编》中就记载了一起广东司呈报的案件，广东永安县驯稚里司巡检王日新滥刑致毙民命，该案缘起是因“张国梁持赴巡检衙门喊冤投递，王日新接收”。④不仅一般细事，佐杂可审理，就是田土、户婚案件，佐杂官员也“承间擅受，滥差拘讯，羁押拖累”，⑤ 只要不是酿成命案，往往不易查究。⑥

其诉讼程序可由民人直接诉至捕巡衙门，如《邓钟霖控蓝南妹案判》中蓝培福就是直接“制控百顺司衙”，⑦ 长乐县民妇陈胡氏毒死亲夫案最初是十二都巡检柴廷敬“在巡检署内空院拾获白帖一张，内言陈族默报事”，而后又“传地保彭安受至署查问”；⑧ 东莞县石龙县丞“置匭署前，令负屈者投词，即为伸理”。⑨ 也可以是由“里长诉之”，⑩ 或由县令批示巡检办理，如佛山镇，“其余邻近各堡凡有械斗及构讼诸案，檄征文办，乡人闻片言，纠纷立释”，⑪“征文”指的就是五斗口司巡检陈征文；南海县江浦司乾隆五十一年（1786）遇到债务案件，“告县发司审断”。⑫ 遇到县令审理不当之处，巡检还可据理力争，如电白县沙琊巡检张国楷，“会匪滋蔓，

---

① 聂亦峰：《请委员乡征禀》，聂亦峰撰，梁文生、李雅旺校注：《聂亦峰先生为宰公牍》，江西人民出版社，2012 年，第 219—220 页。

② 光绪《香山县志》卷 12，《宦绩》。

③ 光绪《广州府志》卷 108，《宦绩五》。

④ 全士潮等辑：《驳案新编》卷 32，《广东司》，海南出版社，2001 年，第 382—384 页。

⑤ 朱批奏折，乾隆三十一年七月十一日广东布政使胡文伯奏，档号：04 -01 -01 -0263 -007。

⑥ 酿成命案而至处罚的，如乾隆三十八年广东百顺司巡检擅受滥差，弓役殴标，藉票索诈，致赖辛保自尽一案，照例革职。中国第一历史档案馆藏吏科题本，档号：02 -01 -03 -03642 -008。

⑦ 《聂亦峰先生为宰公牍》，第 171—172 页。

⑧ 朱批奏折，缺具奏时间，两广总督蒋攸铦、广东巡抚韩崶奏，档号：04 -01 -01 -0546 -034。

⑨ 民国《东莞县志》卷 53，《宦迹略三》“卓炳森”条。

⑩ 见道光《电白县志》卷 20，《杂录》记载的嘉庆年间梅菉巡检司姜国楷所审案件。

⑪ 道光《佛山忠义乡志》卷 12，《职官传》。

⑫ 关蔚煌：《南海关树德堂家谱》卷 3，《艺文》，中国国家图书馆藏光绪十五年刻本，第 10 页。

土人妄指良民某，县令三次严拘其人，国楷力辨其枉，至触令怒，卒能保全。其后其人怀金以谢，国楷挥去。”①

但这种细事审理权始终是一种暧昧不清的授权，一方面，官方文书明令这些佐杂官员可受理偷盗、赌博等细事，但又未明确其为县下一级审级的地位，且何者不可受理，何者可受理，俱在两可之间，故在志书中，我们既看到有大量佐杂官员审理司法案件的实际例子，也在司法文书中不时见到禁止佐杂官员擅受民词的禁令，如清源县，“捕衙与巡司原无案件审理，不得私设班馆羁押勒索，亦不得索取马草钱”，②有巡司因擅受民词而受到处罚，③ 这并不矛盾。更进一步，广东巡检司还享有命案验报之权，这是在乾隆年间被授予的，“刑部议覆。广东巡抚苏昌奏称：例载州县命案，如印官公出，邻邑窎远，准佐贰等官代验。广东州县所辖地方，间多辽阔，印官公出，而吏目、典史本城各有责守，未便远赴相验。查巡检同属佐杂，且系所辖地方，请饬就近验报。应如所请。从之。”④

再谈钱粮之权。广东捕巡官与甘肃、福建分征佐贰的最大区别就在于其基本不参与到钱粮征收中。笔者仅见到高州府吴川县有巡检代征钱粮的案例，该县硇州岛孤悬海中，距县达一百四十里，仅设有守备一员，但系武职，不便管理民事，“额征钱粮，居民赴县投纳，风信不便，辄阻遮数日”，故设立巡检，“该地钱粮委令就近代征”⑤，但这主要是因为该地孤悬海中的特殊地理形势所致，不具一般性。从捕巡辖区的划分标准上，既有以堡来划分的，也有以社、都、图、社、乡、铺、约、甲、围、练、村来划分的，⑥ 与钱粮征收的单元并不吻合，可见主要还是一个基于地域的划分。在调整捕巡官员辖区的文书中，强调的多是地域上的远近关系，而丝毫未见提及与钱粮相关的事宜，如乾隆十八年两广总督班第奏请移驻东莞县县丞驻扎石龙，并将原巡检辖地分出拨归县丞管理，“查东莞亦设有县丞，并无地方分管之地，应令县丞移驻石龙，与武员会同协防，细事惟其查理，大案归县查办。疏防失察之件亦以县丞开参。其象山巡检即令移驻茶山，将旧辖之地与县丞对半分管”。⑦ 文献中，曾出现个别以司系堡、以堡系图、以图系甲，次及总户编排的案例，如广州府南海县所编订用于征税的图甲表，“国课所系，正邑内经政之大者。今特改为图甲表，向官取册籍编排之，将某司所属共几堡，某堡共几图，图共十甲，某甲总户某名，总户下统子户若干，其甲有无附甲，俱一一注明，使向来已有者不能没，则未有者即不能增，或可稍杜飞洒之弊，且使一邑钱粮大数，按籍可藉，虽野老村夫，一披阅即了然在目”⑧。但这里的“司”、“堡”只是强调地域上的统辖关系，而未必意味着“司”在钱粮征收环节曾参与其中，陆丰县知县在行领事严禁教民抗粮的札文中所称“卑县地方分三司，一捕属辖，幅员以河田司属为最大，地丁屯粮亦河田司属为最多”亦应作此解。⑨ 但在盐法、税收上，部分捕巡官可能享有有限的权力，南海县各巡司旧有盐法的“额引”若干，也就是盐的销售量，康熙《南海县志》就记载了各巡司“旧额引”及“新增”数目，如黄鼎巡司，“旧额引一百八十二道，饷银二百零七钱四分六厘，新增引五十二道，加银五十七两三钱五分六厘。”⑩ 保昌县茶槽

① 道光《电白县志》卷17，《宦迹》。

② 光绪《清远县志》卷4，《建置》。

③ 录副奏折，道光十八年二月初二日两广总督邓廷桢、广东巡抚祁　奏，档号：03－4058－029。

④ 《清高宗实录》卷436，乾隆十八年四月庚子。

⑤ 雍正八年十月初十日张廷玉奏，《清代吏治史料》第4册，第2016页。

⑥ 可参考同治《广东图说》中各县“司”的辖区及其下属组织名目。

⑦ 录副奏折，乾隆十八年十一月十五日署理两广总督班第奏，档号：03－0341－042。

⑧ 同治《南海县志》卷6，《经政略·图甲表》。

⑨ 《陆丰县徐赓陛禀请札行领事禁止教民抗粮》（光绪五年），王明伦选编：《反洋教书文揭帖选》，齐鲁书社，1984年，第359页。

⑩ 康熙《南海县志》卷7，《盐法》。

税银在乾隆十五年（1750）前是由典史与巡检征收的，“旧系捕衙征银一百三十四两三钱四分三厘，红梅司征银九十九两一钱二分三厘，平田司征银一百零八两五钱三分□厘，百顺司征银一百七十三两二钱三分二厘。乾隆十五年归并经历司征收。”①

较具广东区域特色的捕巡职能以社仓建设与督修围基最为典型。清代为应付地方饥馑，设有各类粮仓以便赈济，重要的有常平仓、社仓等。其中常平仓为国家所有，设于州县治所，由地方官经管。而社仓等多设于乡村，由民间捐谷而成。在清代广东，由于捕巡官的分驻，使得捕巡官与社仓发生了紧密的联系，部分社仓捐谷与使用皆与捕巡辖区相联系。如广州府番禺县社仓：金利、黄鼎、神安、江浦、五斗口司，俱在原捐乡约所存贮，各捐社谷，其三江司未设，② 香山县社仓，“捕属仓在城东无量寺”、“香山司属仓在小榄”，“黄圃司属仓在小黄圃村”、“黄梁司属仓在巡检署侧”、“县丞属未建仓”。③ 顺德县，雍正二年（1724）奉旨建立社仓，县丞属捐谷一千六百七十四石四斗四升，分贮各乡祖祠，捕属捐谷三百五十七石三斗六升，贮宝林寺内，江村司属捐谷一百八十八石四斗，紫泥司属捐谷四百八十九石六斗八升，马宁司属捐谷三百二十六石六斗，都宁司属捐谷二百零六石零六升，俱分贮各乡祖祠。乾隆八年（1743），复行劝捐，“各属绅衿士庶”捐谷捐钱，给“各属”建立社仓六座，分属各县辖区。④ 有些社仓的兴建，直接由巡检负责，如德庆州悦城社仓的兴建，就是“于巡司署前得隙地数楹，颇爽 ，遂出月俸，庀徒构材，建社仓一座，属悦城巡司佟君钦董其事，经始于七月，匝月工竣，仓可贮谷六百余石”。⑤ 或由捕巡官令绅董代理，如丰顺县，“捕属遂捐集谷二千三百石，爰谕绅董择地建仓以备收储。”⑥

表 2　香山县社仓贮谷数量

司属	贮谷（石）	亏缺（石）	实存	存留方式
捕属	6096. 6135	2969. 9602	3126. 6533	分贮县仓及各殷户
县丞属	308. 9698	308. 9698	0	/
香山司	6320. 2358	6320. 2358	0	/
黄梁司	210. 0761	210. 0761	0	/
黄圃司	590. 5393	0	590. 5393	分贮殷户

资料来源：光绪《香山县志》卷7《经政》。

不过，虽然各社仓依捕巡辖区分别设立，但其运作仍独立于捕巡官之外，由社正、社副管理，而捕巡官不得干预。今保存于佛山的《广府朱为添建义仓积谷备赈详奉列宪批示碑》里记载社仓并不属巡检管理，“再查五斗司属经制社仓谷石，例应设立社正、副管理，巡司例不得干预”。⑦“仓非禀官不能开以晒晾，更遇查仓，多受其累焉”，管理甚严，巡司难以插手，但乾隆四十三年（1778）饥馑之年，“禀官借碾十堡仓谷官率民捐赈，巡检王棠经理其事”。⑧ 但似仍遵循不直接插手社仓事宜的规定，“戊寅、戊戌两次赈饥皆巡宰王公经理其事，止为之弹压众

① 乾隆《保昌县志》卷4，《田赋》。
② 光绪《广州府志》卷65，《建置略二》。
③ 光绪《香山县志》卷6，《建置》。
④ 乾隆《顺德县志》卷5，《营建志·仓廒》。
⑤ 李麟州：《社仓记》，载光绪《德庆州志》卷6，《仓储》。
⑥ 光绪《丰顺县志》卷2，《仓储》。
⑦ 广东省社会科学院历史研究所中国古代史研究室等编：《明清佛山碑刻文献经济资料》，广东人民出版社，1987年，第106页。
⑧ 道光《佛山忠义乡志》卷6，《乡事》。

人，部署进止而不干预银米之数，又通禀上宪，恳免稽核，俾吾辈无所顾忌，易于措手。”① 遇有灾荒年份，捕巡官多参与赈济灾民的活动，光绪《香山县志》载有香山司巡检冀元亨赈济灾民的宦绩，“冀元亨，山西平陆人，拔贡生。乾隆五十一年摄香山司巡检，时值岁饥，榄都民多菜色，元亨屏去舆从，偕绅士之好义者，徒步劝输，民赖以济。又尝延集榄中人士于榄山书院，课较诗文，优加奖赏，摄篆仅数月，人咸颂之。”② 韶州府英德县，乾隆三十八年，“大饥，饿殍相望，监生吴伯缵捐银四百两与巡检司，设法赈济，又减价平粜，全活甚众。”③ 另外，各捕巡官也有稳定市场价格的经济职能，如广东省城的番禺、南海两县，为稳定米价，于省城东门设米局，动用番禺县仓谷，由该县典史负责管理，价高时照定价粜卖。省城西门另设米局，动用南海县仓谷，令移驻十三行之县丞管理。④

广东捕巡官另外的一项职责是督修围基。清初广东围基本由县丞经管，但当时县丞尚居于县城，“潦水骤发，猝难兼顾”，而巡检“所辖地方，与民最亲，偶遇潦涨围基危险，即可督率乡民救护”，因此在高明、四会两县将围基修筑交予巡检专管。⑤ 后县丞、主簿等佐贰官纷纷分防地方，督修基围之责似乎各按所辖地方授予相应捕巡管理而不限于巡检，如肇庆府高要县，典史管内八围、横查巡检管内九围、县丞管九围，⑥ 南海县将捍潦围基交予捕属、主簿及五巡司管理，“隶捕属者二，主簿一十五，金利司十三，三江司四，黄鼎司二十五，江浦司二十九，五斗口司七”。⑦ 同时，督修围基前的祭祀活动也由该管捕巡官主持参与，“基工先择吉日动土，次择吉日建醮。完醮择吉日祭基，请督工委员、该管地方主簿、巡检司主祭，祭品用猪羊。”⑧ 方志中还记载了捕巡官直接参与督修基围的活动，如黄鼎司巡检嵇会嘉到任五载，“督筑各段险基”。⑨

捕巡官员作为皇权的代表，与绅权在地方社会治理上是一种“合作”关系。基层治理中捕巡官员往往要利用地方士绅的权威来处理地方事宜，东莞县京山巡检卓炳森于道光元年（1821）在任时，“地多盗，至则惩办土恶数人，复亲捕积匪冯鸭仔生王英等，盗风顿息。半仙山与田头械斗，邀邑绅陈铭珪为之排解，事遂寝。”后遂于五年调任东莞县石龙县丞，“暇则邀正绅于社学讲圣谕”。⑩ 各捕巡官对士绅亦有尊崇之意，“邓朴庵先生，生平尚气，有古人非公不至之风，一日有至戚某被累，为京山司巡检司役所拘，其戚求以一刺见保，邓有所不愿，亦情有难辞，思得一计，于是每日送饭与戚某，食必着其近身跟随之人以相送，巡检某知之，即将戚某释放，竟不烦一刺之投，此亦情理之两尽者也。”⑪ 巡检、士绅彼此达到“心照不宣”的默契。佛山五斗口巡检司于乾隆二十二年（1757）还通过灵应祠祭肉习俗的宣判，规定了里甲集团对于灵应祠的管理，不再名正言顺，并确认士绅集团参与的合法性。⑫ 除了捕盗之类的“横暴权力”，捕巡官还具有“教化权力”。像电白县巡检江勋，“好士，适县主曾公萼循良学道，士民向化，地方大治，遗老谓邑吏百年仅见于是。江公导迎善意，谓古者庠序广设，其道相成，始倡议创建义学

---

① 《乾隆乙卯散赈碑记》，道光《佛山忠义乡志》卷 12，《金石下》。

② 光绪《香山县志》卷 12，《宦绩》。

③ 同治《韶州府志》卷 11，《舆地略》。

④ 鄂弥达：《请官开米局疏》，贺长龄、魏源等编：《清经世文编》卷 40《户政 · 仓储》。

⑤ 《清世宗实录》卷 103，雍正九年二月壬寅。

⑥ 道光《肇庆府志》卷 4，《舆地十三 · 水利》。

⑦ 道光《南海县志》卷 15，《江防略三》。

⑧ 《桑园围总志》卷 8，《道光十三年癸巳岁修志》。

⑨ 《桑园围总志》卷 2，《乾隆五十九年甲寅通修志》。

⑩ 民国《东莞县志》卷 53，《宦迹略三》。

⑪ 《茶山乡志》卷 13，《杂录》。

⑫ 科大卫：《皇帝与祖宗：华南的国家与宗族》，卜永坚译，江苏人民出版社，2009 年，第 206 页。

于司城中，授其事于玉川之祖文宪公”。[①] 在基层社会，捕巡官所具有的权威性是不言而喻的，陈春声在樟林镇所作的田野调查，收集了当地流传的《游火帝歌》等歌谣，其中唱到“六社俱有大乡绅，照理按束人士商。如是做事不合理，拿送司爷办伊身”，“司爷”指的正是樟林镇巡检司，在游神活动开始之前，八社花灯、花旗队伍特意先到巡检司署表演、展示，“强调了实际发挥基层政权职能的巡检司在地方社会中的权威。”[②]

四、“司”作为一种地域观念的呈现

作为一种地域上的统辖关系，捕巡官及其辖区和都堡等基层地域单元之间，形成了一种层级关系，从而使得知县之权不是直接落在村民头上而是由佐贰“代县令巡行阡陌”。[③]捕巡辖区的产生是一回事，但真正形成一种地域观念则是更晚的事。因为地域观念的形成需要具备几个条件：一、捕巡辖区相对的稳定性，如此才能形成以捕巡辖区标示地域的功能；二、捕巡辖区相对普遍性的存在，并逐渐构成民众心目中稳定的介于县域与基层组织之间的地理单元；三、制度化的分辖体制的形成并合法化是捕巡辖区作为地域单元观念完成的最终标志。从这一角度衡量，即使在广东，捕巡辖区设置数量如此之多，而且基本实现了县下区域的全部分割，但其权力始终受限于官方文书的特别授权，而这种权力又或大或小，始终并未构成制度化的建制，也未得到《大清会典》等国家大典的“合法化”承认，始终是作为清代地方行政中“便宜从事”、“因地制宜”的特殊个案而存在。

当然，就广东地方性知识而言，从官方和民间两个角度，捕巡辖区的确构成了一种新的地域观念。这里的官方和民间仅仅是依据文献来源所作的粗略划分，其中官方表达指的是方志编纂、舆图绘制等政府行为，而民间视角指的是审讯记录等直接来自本地人的资料。官方的视角会影响民间的看法，民间的看法又会进一步渗透到官方对于地域的表达中。

方志是州县政府主导下的产物，关于地理区划的记录往往分布在“疆域”、“乡都”、“都堡”、“坊都”等卷中。这些记录有的非常简单，仅仅注明都图名称，有的较为详细，不仅有都图名称、距城方位、所辖村庄等项，也包含对该地区基层组织演变状况的记载和对前志疏谬之处的考订等。笔者在查阅明清广东州县方志时，发现明代方志仅有万历《南海县志》记载了巡检司辖区，至康熙年间，明确记载巡检司辖区的方志才多了起来，到乾隆年间则基本定型，如乾隆年间修纂的《顺德县志》、《南雄府志》、《揭阳县志》、《博罗县志》、《番禺县志》等皆普遍记载了捕巡各官与基层组织之间的统辖关系。这一状况似乎暗示着随着捕巡各官驻地的固定与职能增强，自乾隆初年开始，捕巡辖区作为一种新的地域单元开始被方志编纂者所接受。其后至清末的州县志中，不少都记载着捕巡辖区与地方基层单元的统辖关系，或因袭旧志，或补充新知。如果从省志编纂来看，雍正《广东通志》、道光《广东通志》尚未对此新动向有所记载，真正将全省每一县份捕巡辖区及其辖地第一次给予详尽记载的省志是同治《广东图说》，如番禺县，“主簿一员，驻九江堡，其属大乡五”，其后分别对沙头堡、大桐堡、九江堡、河清堡、镇涌堡等五堡距县里距、所辖村庄、墟市分布等项给予罗列，[④] 形成覆盖广东全省的县——捕巡辖区——堡——村的层级结构。这一以捕巡辖区统率基层组织的写法被光绪年间编绘的《广东舆地图说》继承下来。从方志编纂的角度而言，捕巡辖区地理观念是在乾隆初年初步形成的，至同治年间确

---

① 黄以能：《双峰义学记》，道光《电白县志》卷 14《艺文》。
② 陈春声：《从〈游火帝歌〉看清代樟林社会》，潮汕历史文化研究中心、汕头大学潮汕文化研究中心编：《潮学研究》（1），汕头大学出版社，1993 年。
③ 康熙《惠州府志》卷 6，《建置》。
④ 同治《广东图说》卷 1，《广州府 · 南海县》。

表 3　广东部分方志中捕巡辖区图一览

捕巡辖区图	来源	编纂年代
旧铺前巡司图	民国《文昌县志》	民国九年
捕属图 沙湾司图 茭塘司图 鹿步司图 慕德里司图	同治《番禺县志》	同治十年
捕属图 沙湾司图 茭塘司图 鹿步司图 慕德里司图	宣统《番禺县志》	宣统三年
吏目分属图 红梅司分属图 平田司分属图 百顺司分属图	道光《直隶南雄州志》	道光四年
捕属图 红梅图 平田图 百顺图	乾隆《保昌县志》	乾隆十八年
星子司图 朱冈司图	同治《连州志》	同治九年
通衢司图 十一都司图 老隆司图	嘉庆《龙川县志》	嘉庆二十三年
捕属图 司属图	光绪《海阳县志》	光绪二十六年
捕属图 九江厅主簿图 金利司图（附捕属） 三江司图 神安司图 黄鼎司图 江浦司图 五斗口司图	宣统《南海县志》	宣统三年
鹤山县捕属地理图 鹤山县药迳司地理图 双桥司属图	乾隆《鹤山县志》	乾隆十九年
梁家沙司图	光绪《化州志》	光绪十六年

资料来源：《中国地方志集成·广东府县志辑》。

立，以同治《广东图说》的编纂为标志。

舆图是区划单元的直观反映，一定程度上代表了时人对地理单元的认知。有没有捕巡分辖地图的绘制，是捕巡辖区是否得到官方认同的标志之一。笔者在广东方志中发现了为数甚多的捕巡辖区图，无可置疑地表明：捕巡辖区及其地理观念的存在。

在清末制图学家陈澧为编绘《广东舆地图》所写凡例中，专门列有司属、捕属等图的条目，“乡村墟市，大州县以千计，小州县亦以百计，今先分捕属、司属，或州同、州判、县丞、主簿所属，次分都、图、保、甲，皆以东西南北为次，同在一方，则以距治所远近为次”。①清末一份《广东全省舆图局饬发绘图章程》中，还出现了绘制捕巡地图的专门规定。

> 一分司都：各厅州县皆不绘总图，但每司画一图（有佐杂官分辖者通谓之司）。其专归厅州县官管辖者，则每都画一图，图内土城、衙门、营汛、炮台、大山、大河、群峦、支港、沙田、桥梁、海岛、塘铺、市镇、乡村、墟集、通行大路、古迹名胜及著名之土名，都宜详载。每图不得但画界内，必画至界外，至近之村，止注明某村属某司，或属某县某司，或属某府某县某司，方知邻境是某处，应与某图相接。各司以下，分为都、图、堡、甲、铺、约、坊、乡、社、闸、里、峒、练、瑶之类，其所属或数村，或数十百村不等。须每属画出界线，于村名稍疏之处，书曰某都某堡，其字须比村名之字稍大，方有辨别。②

在这份章程中，捕巡辖地被贯之以“司”的通称，《南海县志》也记载，“计吾邑六巡司，一主簿，一捕属，共八司”，③ 与上述绘图章程中的说辞事同一律。“司”获得通名的地位，自然与巡检司辖地在整个捕巡辖地中占有的数量优势是分不开的。舆图绘制中，“司”作为必备的政区要素介于州县与都图等基层组织之间，具有了承上启下的功用。并且，“司”的界线也设了专门符号，这份章程的“画记识”部分，其实就是图例，该条对各种层级地理单元的界线符号都做了明确规定，排列顺序是省界，然后是府直隶厅州界、厅州县界、司界、都图堡甲铺约界。在州县方志地图的编绘中，的确采用了类似“司”的符号。

不仅方志中有捕巡辖区图，彩绘的捕巡地图也有，如英国国家档案馆所藏的原两广总督府衙门档案中就有一副《浛洸司剿匪地图》，④ 图中边界处标有“捕属交界”、“县捕属”、“捕属”等字样，所绘制的正是浛洸司辖境的专题“剿匪”地图。

在自我地域表述结构中，“司”亦显示出连接州县与乡都之间的中介功能。正如今天聊起籍贯时，总以“××省××县人”式的结构以自称或他称一样，清代也是如此，或为“××省××县”，或是“××省××府××县”式的表达结构。但以上几种情况都是在县域以外的籍贯表达法，一县之内，人们是如何定位自己的呢？在广东省，“××堡人”是一种最常用的地理标识法，但还存在着以“××司人”为结构的标识办法。同治《番禺县志》记载山川、金石就是以“司属”作为地理坐标的，如记“崇祯钟款，右录在鹿步司沧头村北帝庙”、“天启钟款，右录在鹿步司大步乡康公庙”等，⑤ 光绪《清远县志》记载耆旧老人也是以“司”的辖境加以区分的。⑥ 在族谱编纂中，有以“司”标示谱主籍贯的例子，如《广东番禺沙湾司岐山张氏族谱》

---

① 《广东舆地图凡例》，《东塾续集》卷 1，文海出版社，1971 年，第 19 页。

② 广东省舆图局编：《广东全省舆图局饬发绘图章程》，清末刻本，中国国家图书馆“数字方志”扫描影像。笔者颇疑此章程是著名地图学家邹伯奇的作品，现存邹伯奇遗稿之一《舆图局饬发各厅州县绘图章程》，由发布者提供的遗稿首页书影（见李迪《邹伯奇科学论著遗稿》，《中国科技史料》2004 年第 1 期）与现存《广东全省舆图局饬发绘图章程》文字完全相同。

③ 同治《南海县志》卷 6，《南海县图甲表》。

④ 华林甫：《英国国家档案馆庋藏近代中文舆图》，上海社会科学出版社，2009 年，第 116 页。

⑤ 同治《番禺县志》卷 31，《金石略》。

⑥ 光绪《清远县志》卷 10，《列传》。

等等,① 在契约上，《陈锡禄卖屋契约》称其本人系“南海县五斗口司佛山堡二十图五甲人氏”。②

更为典型的例子出现在广东洪兵起义中的天地会会员的审讯记录中，其中必定掺杂了一些官方的修饰，但大多保存了审讯时口供的原貌，其中自述籍贯时的表达方式颇为特别：《林亚聚供词》：“小的今年六十八岁，茭塘司猛涌乡人，父母俱故，并无兄弟妻子，平日在猛涌神庙司祝”；《林亚联供词》：“年二十四岁，番禺县茭塘司大石堡猛涌村人，父亲已故，母亲何氏，年四十八，并无兄弟妻子，平日画神像度活”；《吕子桂供词》：“年五十二岁，鹤山县药径司维整乡人，父母俱故，并没兄弟，娶妻冯氏，未生子女”，“即日小的投入鹤山县属药径司维整伪元帅吕雄杰贼巢，封小的为军师”。③

当地政府汇报军情时，也以司属作为地理坐标，如《江口探报》：“惟查番禺之沙湾司属有此等货船，其船身阔大，板片坚厚，驾驶亦灵”；《南海县江浦司吉利堡上村起事情形》：“查南海县江浦司属吉利堡上村一乡陈、梁、林、马、莫、邹各姓，素为贼薮”；《有意起旗各首领姓名》：“有意起旗各匪徒单：黎老大，监生，年四十余岁。黎因可，文生员，年四十岁，俱五斗司属下滘堡人”，“梁亚康，三十余岁，南海神安司谷树村人。”《番禺县马务乡起事》：“查慕德里司马务乡，有贼匪萧茂、萧芳，曾在贼营管造火药”。④

地域观念的呈现有赖于基于地域的行政运作。作为“司”的区域，其运作首先体现于捕盗上，相当于警区，这是捕巡官分辖的初衷。由捕巡辖区及其行政职能来看，依赖于警政系统的区域划分逐渐超越了制度规定，转而具有了多重行政职能，并进而在若干行政运作中以“司”的形式加以呈现，并逐渐强化了“司”作为地域单元的概念。咸丰年间，灵山县为镇压农民起义，曾经勒令各处乡绅捐款，其劝捐行为正依赖于“司”的辖区，咸丰三年（1853）五月至十月，各司收款钱数是“灵山县捕属绅士民认借钱三万三千七百千文。内已收钱三万五千一百千文，未收钱一千一百千文。林墟司属绅士商民认借钱三万三千七百千文。内已收钱三万千零八百千文，未收钱二千九百千文。西乡司属绅士商民认借钱八千三百五十千文，已收。以上三处认借各项，共计已收钱七万四千二百五十千文”。⑤清末，番禺县为增广学额，特命各乡募捐资金，“分司、捕各筹款，分司、捕各缴”。⑥即使是纂修志书这样的事情，依照各司地域摊派也是常有的事，《南海县志》编纂时，便曾行此法，“若修志之费，分派地方可耳，明进士之纲。曰：‘吾邑六巡检司一主簿一捕属，共八司，各司所辖多则十余堡，少则四五堡。今因各司之贫富众寡为差，等而均派之，多则千余，少则数百，各司又因各堡之大小而均派之，多则百余，少或数十，如此则民间所出，正无几耳’”。⑦南海知县在下发纂修方志的公文中，“一移九江厅……一札六巡司、捕衙”，令各司衙门“立即转谕各堡属内衿耆人等周知，量力捐签，以襄厥事”,⑧ 鲜明地体现了基于“司”地域之上的行政运作。

司属、捕属不仅是一种地域的确认与表达，并藉此产生了地域意识而生出“此疆彼界”之感。番禺县重修三贤祠时，“举人詹瑞云心焉伤之，爰集阖属士绅会议，命谓‘先贤祠宇在我捕

---

① 张炳楠等纂修：《广东番禺沙湾司岐山张氏族谱》，中国国家图书馆藏，1915 年铅印本。

② 佛山市博物馆编：《佛山市文物志》，广东科技出版社，1991 年，第 77 页。

③ 分别见广东省文史研究馆、中山大学历史系编：《广东洪兵起义史料》（上），广东人民出版社，1992 年第 96、99、108 页。

④ 分别见《广东洪兵起义史料》（上），第 181 页，第 223 页，第 227 页，第 233 页。

⑤ 《灵山军营经营收支大略》，广东省文史研究院，中山大学历史系编：《广东洪兵起义史料》（上），第 373 页。

⑥ 《番禺册金案附》，同治《番禺县志》卷 54《杂录二》。

⑦ 宣统《南海县续志》卷 11，《艺文略》。

⑧ 道光《南海县志》卷末，《杂录》。

属境内，应有保全之责’”。[①]“我捕属”的表达体现了对“捕属”区域的归属感和责任感。司属、捕属之间亦产生了微妙的地域差异，咸丰《顺德县志》的编纂者就指责乾隆《顺德县志》在记述“司”辖区时只以距城之远近排列，自乱体例，“典史统城内外，不得不以附郭列首，其它则地等，宜次以官，陈志六属殿丞，失意义矣”。[②]编纂者心目中“六属”有先后之分，典史所辖因近城应列“第一”，其他则以官品列先后，县丞居前，巡检司殿后。民国时期，巡检与捕属制度早已废弃，但其影响所及，仍留流风余绪。番禺县八桂中学是废科举后1906年创办的，该校原校长卫恭曾回忆道，因番禺县原分为四巡检司一捕厅管辖，故在分配教职员工时，必须按照五个地域“妥为分配，不能令某一方面向隅”，校长位置更成为几方争夺的焦点。1927年校长选举，各方相持不下，难定人选，最后不得不施行校务委员会制，由“四司一捕各举一人为委员”才最终得以平息争端。[③] 可见，清代司属、捕属划分所造成的地方主义影响。直到1941年，番禺县还在使用“××司”的称呼。[④]

五、余　论

施坚雅在研究中国城市及市场结构时，曾关注到清代行政中“非正式管理”的现象[⑤]：“清代地方行政基本策略的一个明显问题，是如何谋取地方缙绅和商人的协助，使他们成为官僚政府的非正式代理人，但又不至于增强他们及其副政治机构的权力，而酿成对官僚统治的威胁。”[⑥] 他注意到几百名巡检及同知等各类佐贰之职被派驻在非行政中心地的现象，并认识到，“还有一级有争议的更低级行政机构处在萌芽之中。有些县级区划包含有司……但司从未被看做县级以下的正规行政区划”，进而提出“县以下行政分区的性质，其官署与经济中心地层级中较低各级的组合程度，以及两者对非正规地方管理的关系，这些问题的潜在意义直到现在才显现出来。”[⑦] 通过对广东地区捕巡官员在清代新动向的分析，足以呼应施坚雅的敏锐发现，并展示出明清之际在局部区域基层行政管理模式上的重大转型，也即是县下一级区划逐渐确立的基本趋势。

一个引人注目的现象是，上述捕巡官员进驻乡村并分划辖区的现象并不仅仅出现在广东一地，这使得我们对明清之际基层行政管理模式转型的判断似可跨出广东之外。雍正年间，捕巡官员分划辖区的案例逐渐增多，尤其是在边疆地区，捕巡官员的设立及其辖区成为新设县级政区的新声，典型者如贵州永丰州罗斛州判、册亨州同，[⑧] 云南广西府师宗州邱北州同等等，[⑨] 皆于雍正年间出现了捕巡官员分设辖区的现象，其职责还颇为广泛，如罗斛州判、册亨州同，雍正七年（1729）贵州巡抚奏请将一切命盗案件俱令两员佐贰专司，而知州不过兼辖而已，[⑩]“其册亨州同、罗斛州判，虽系佐杂，均有钱粮命盗专责，实与州县不殊。”[⑪] 这些边疆地区的捕巡官员及

---

① 宣统《番禺县志》卷5，《公建》。

② 咸丰《顺德县志》卷3，《舆地略·都堡》。

③ 卫恭：《两间浓厚地方主义的中学：“八桂”和“禺山”》，《广东文史资料存稿选编》第4卷，广东人民出版社，2005年，第856—858页。

④ 《呈复办理茭塘司六乡九约田亩限期清缴新旧蒂欠地税情形》，《番禺县政公报》1941年第22期。

⑤ 可参任放：《明清长江中游市镇经济研究》第七章第一节《施坚雅有关“非正式管理”的论述》，武汉大学出版社，2003年，第256—259页。

⑥ 施坚雅主编：《中华帝国晚期的城市》，叶光庭等译，陈桥驿校，中华书局，2000年，第396页。

⑦ 分别见《中华帝国晚期的城市》，第358页注释，第323页。

⑧ 《清世宗实录》卷60，雍正五年八月癸卯。

⑨ 鄂尔泰：《请复维摩州疏》，乾隆《广西府志》卷24《艺文一》。

⑩ 《清世宗实录》卷80，雍正七年四月庚辰。

⑪ 《清世宗实录》卷141，雍正十二年三月。

其辖区从本质上而言就是一个县级政区，只是其长官不具有正印官之名而已。雍正七年时，雍正帝还下了一道谕旨，令“各省佐贰微员有地方职掌紧要，新设新移者，查明具奏交部注册，遇有缺出，拣选题补，永著为例”，① 所谓“有地方职掌”就是指分辖一定地域的分防佐贰。此时，佐贰微员中领有辖地的情况应当已经不少，故雍正帝才令各省督抚查明上报，给予题补之例。

真正使捕巡官统领辖区的制度扩大至更广范围，应当是乾隆初年的事。前文已提及，乾隆二年（1737）时，广东曾经奉有“吏部”行文，令厘定捕巡各官辖地。值得注意的是，乾隆初年，在广东以外的地区，也出现了类似的记载。如同样是乾隆二年，湖北鹤峰州、长乐县，“其佐杂等官各驻要区，虽皆职司巡缉，然不分汛管理，难免彼此推卸”，故将吏目、州判、县丞、州同、典史等官划地而治。② 又如直隶沧州，乾隆元年“奉文分拨吏目、巡检所辖村庄，吏目共辖一百六十九村庄；砖河驿兼衔巡检共辖六十九村庄；李村镇巡检共辖一百一十八村庄；孟村镇巡检共辖一百三十八村庄。”③ 其中尤可注意的是沧州县下村庄分属吏目、巡检管辖乃是乾隆元年“奉文”，正足与广东方志记载的乾隆二年“吏部”行文相呼应，可见，乾隆初年，似乎的确有过令各省将村庄拨属捕巡官员管辖的统一行动。④

乾隆初年以后，《清实录》中典史与巡检司分设辖区及辖区调整的记载变得较为普遍。但乾隆二年吏部行文后，似乎并非所有县份立即实行，而是各省均有一个渐进式推进的过程，时间也并不统一。如湖北省黄梅县，乾隆十一年时已开始对旧有的划分做出调整，“县属三十六镇，典史分管三十镇，清江巡检分管五镇，新开口巡检止管一镇，繁简悬殊。且典史所管汛地，有远至一百余里者，巡缉难周，请将典史分巡三十镇内，与新开镇附近之蔡山、塅塘、太白三镇，改拨新开口镇巡检管辖”，⑤可见捕巡各官分辖县境早已行之有年，而此年同省的蕲水县则刚刚开始令巡检分辖部分乡都，“湖北巡抚开泰疏称：蕲水县地方辽阔，有上、下、南、北、永福五乡，周三百余里，向由典史稽查巡缉，不免顾此失彼。查有巴河、兰溪巡检二员，堪以就近分管。应将附近巴河之北乡归巴河巡检专汛，附近兰溪之永福乡归兰溪巡检专汛，其上、下、南三乡，仍令典史照旧管理。从之。”⑥ 中间也曾出现反复，如江西德化县，乾隆二年“吏部议准。原任江西巡抚俞兆岳疏称：德化县城子镇巡检，原管辖之城子镇并赤松、南昌二乡，归德化县典史巡查。其城子镇巡检改德化县大姑塘巡检，兼管附近之仁贵乡。从之。”⑦ 此举将德化县归属巡检与典史巡查，这是在“吏部”行文之年，似乎是依据统一政令实施的，但这一分辖态势并未持续太久，乾隆四年，新任江西巡抚岳濬奏称，“典史虽司捕务，而城池、监狱甚属紧要，又何能远顾乡镇事宜，日事巡缉？”又奏请复设城子镇巡检，专司城子镇务并管赤松、南昌二乡。⑧ 旋兴旋废的典史分辖乡镇，预示着清初捕巡分辖的试验性，在一些地区也并未完全做强制性的统一规划，充分体现了清代基层治理不拘于条文，“因地制宜”的政治理念。

---

① 乾隆十八年五月二十二日闽浙总督喀尔吉善、福建巡抚陈弘谋奏疏中的追记，《宫中档乾隆朝奏折》第5册，第436页。

② 乾隆《鹤峰州志》卷上，《分防》。

③ 乾隆《沧州志》卷1，《疆域·村庄》。

④ 遗憾的是，迄今为止，笔者已尽可能查阅了中研院、台北故宫、中国第一历史档案馆所藏现存的为数不多的乾隆元年、二年的已刊未刊朱批、录副奏折、吏科题本、军机处随手登记档等，但尚未能查到此次行动的直接奏档。

⑤《清高宗实录》卷278，乾隆十一年十一月丁酉。

⑥《清高宗实录》卷269，乾隆十一年六月壬午。

⑦《清高宗实录》卷39，乾隆二年三月癸丑。

⑧ 朱批奏折，乾隆三年十一月初二日江西巡抚岳濬奏，档号：04－01－01－0024－030；《清高宗实录》卷104，乾隆四年十一月上。

如果论及这一新型管理模式在全国较为普遍建立的时间，笔者认为定在乾隆二十年前后较为妥帖，该年吏部出台了一条重要的处分条例，“各省开参疏防，多未画一，请嗣后失事地方，系吏目、典史管辖，将吏目、典史查参。如系巡检管辖，止将巡检查参。”① 只有各省吏目、典史等典狱官与巡检司等分地而置，且各于所辖区域负有专责到了相当普及的程度，吏部才会专门作出处分条例加以处置。尽管全国范围内到底存在多少捕巡分辖区尚不得而知，由于记载的缺略，也许很难精确统计了，但清代典史或吏目等每州县均有设置，巡检司接近一千，县丞有三百多员，另有部分主簿、照磨等底层官员的事实，还是提醒我们，其绝对数量是不容忽视的，仅仅广东一地，根据光绪《广东舆地图说》的统计，就有 262 个名称为“司”的捕巡官员辖区。志书中有所谓“县之有司，亦犹郡之有邑”的说法,② 将“司”与“县”的关系比拟为“县”与“府”，是将“司”视作县下一级区划，正反映出清代在基层行政管理体制上的重大调整。

捕巡辖区在清代的出现并非偶然，清初人口的增殖是一个极为令人瞩目的现象，在县级政区并未显著增加的背景下，州县政府所直接面对的人群急剧增加，人地矛盾较过往朝代更为突出。因此，适当增加管理层次并分区治理变得日趋紧迫。与此同时，清代地方政府架构也发生了重大变迁，幕职的发达和州县官长随等人员非正式地介入州县活动，原本在明代尚与州县官同城办公，分管某一方面具体事务的捕巡官日益边缘化，面临无事可做的风险。③ 两重因素的交织，使得捕巡官员分防地方并授予地方之责成为无可奈何的选择。在清代保存至今的众多移设捕巡官员进驻乡村，分管乡堡的奏疏中，几乎毫无例外地要强调两项因素：一是地方紧要，人口众多，成分复杂，其用词多为“五方杂处”、“奸宄潜藏”；一是佐杂官尤其是佐贰官“无所事事”，“几成冗官”。但吊诡的是，恰恰是在政府架构中的边缘化以及由此导致的分防制度使得这些不断被视为“冗官”的捕巡官员获得了“新生”，在有清一代一直被保留，其数量也保持了大体的恒定，并在清代基层治理中发挥了独特的作用。至于这一过程在乾隆年间的基本完成，固然是自清初尤其是雍正以来的地方性实践不断积累的自然延续，另一方面无疑与乾隆皇帝本人注重“基层”的治理思想有莫大关系，笔者注意到乾隆元年，广东曾“令州县巡历乡村”,④ 在乾隆二年吏部行文令捕巡各官分管地方前后当口，乾隆皇帝还曾亲自发下谕旨，严辞批评了当时的州县官员，“今之州县有司，只以簿书为事。平日安坐衙署，除相验人命、因公踏勘外，足迹不至乡间，以故乡民非有事匍匐公庭，目不睹官长之面，耳不闻官长之训。无论穷檐疾苦，未能周知，即四境情形，亦茫然莫晓”，谕令州县官“有事则在署办理，无事则巡历乡村”,⑤ 但州县印官一人之身，又岂能遍察乡里？因此，捕巡各官分管县境，一定程度上是州县官亲自巡历乡村的“替代方案”，是分权、分责之举，故同治《江夏县志》称“鲇鱼、金口、山陂、浒黄分四汛，各设一巡检司治其地，盖以四境辽阔，知县不能日遍历于乡村，故以耳目寄之，四人各察其所分治之地，以告于知县，岁有丰歉，田有肥饶，民有秀顽，俗有美恶，皆其耳目所闻见。知县复从而审察之，则巨细无遗，可以不劳而理。”⑥ 正是这一分权的基层治理理念的完美体现。

这些捕巡辖区既非传统意义上的“全能政府”，又非黄宗智所言的“半正式行政”，而是介乎两者之间，其长官具有朝廷命官的性质，故而区别于保甲长、地方等职役，又往往不具有钱

---

① 《清高宗实录》卷 497，乾隆二十年九月壬辰。
② 乾隆《阳山县志》卷 1，《图》。
③ 捕属官员的边缘化命运，由“幕官”变迁可见一斑。幕官如典史等，本来由国家选任，辅助州县官从事政务，但因无法得到主官信任，逐渐被私人雇佣的幕宾取代，大多成为主管巡捕的官员。这一转变开始于嘉靖初年，至万历初年完成，见王泉伟：《论明代州县幕官的职权转变》，《史学月刊》2013 年第 9 期。
④ 乾隆《南海县志》卷 3，《编年》。
⑤ 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》第一册，乾隆二年七月十八日条，档案出版社，1991 年，第 204—205 页。
⑥ 同治《江夏县志》卷 1，《图说志 · 四汛图说》。

粮、命案全责，又与知州、知县不同，权可称作“有限行政之州县分辖区”。这一转变无疑是在明代中后期萌芽，又在清初雍正末年、乾隆初期快速发展，由广东等地发其端，而后推广至全国其他区域，最终形成一种全国性的州县“分防制度”，成为明清基层行政转型的重要标志之一，表明了清代之于传统王朝之间的革命性变化，同时在 18 世纪的东西方之间出现了加强政府职权和权力扩张的“共时”现象，高王凌关于“十八世纪是二十世纪的先声”这样一个理论假说极有意思地在清代最卑微、最不起眼的底层官员活动中获得了证明。①

主要参考文献

［1］杨念群：《中层理论：东西方思想汇通下的中国史研究》，合肥：安徽教育出版社，2001 年。

［2］吕进贵：《明代的巡检司制度：地方治安基层组织及其运作》，宜兰：明史研究小组，2002 年。

［3］华林甫：《英国国家档案馆庋藏近代中文舆图》，上海：上海社会科学出版社，2009 年。

［4］魏光奇：《有法与无法：清代的州县制度及其运作》，北京：商务印书馆，2010 年。

［5］傅林祥：《清代的次县级政权与辖区》，孙进己主编：《东北亚历史地理研究》，郑州：中州古籍出版社，1994 年。

［6］贺跃夫：《晚清县以下基层行政官署与乡村社会控制》，《中山大学学报》1995 年第 4 期。

［7］王伟凯：《试论明代的巡检司》，《史学月刊》2006 年第 3 期。

［8］费孝通：《再论双轨政治》，费孝通著：《乡土重建》，见《费孝通文集》第四卷，北京：群言出版社，1999 年。

［9］黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《经验与理论：中国社会、经济与法律的实践》，北京：中国人民大学出版社，2007 年。

［10］吴佩林：《万事胚胎于州县乎：〈南部档案〉所见清代县丞、巡检司法》，《法制与社会发展》2009 年第 4 期。

［11］赵思渊：《明清时代江南巡检司体制与社会控制——以苏州府的考察为中心》，《中国社会历史评论》第 11 卷，天津：天津古籍出版社，2010 年。

［12］申立增：《清代州县佐贰杂职研究》，首都师范大学硕士学位论文，2006 年。

The Establishment of the “Bureau”（Si）and Grassroots Administration in Ming-Qing Guangdong

HU Heng（The Institute of Qing History，Renmin University of China；huheng1984@163. com）

In the transformation of the system of grassroots social administration in the Ming and Qing the division of jurisdiction among the prefectural and county and police officials has been a phenomenon that has captured much attention. This has been especially true for Guangdong which provides the most representative example. Beginning in the mid Ming，the police bureau held direct jurisdiction over the countryside，in the early Qing jailers and postal relay assistants began to have jurisdiction，by the 5th year of Yongzheng reign the assistant county magistrate had jurisdiction，registrars and other junior officials also were assigned to villages one by one. Ultimately，in the 2nd year of Qianlong year the Board of Rites issued an order that expanded the jurisdiction of police officials from the localities to all of Guangdong province. In reality this was the beginning of the formation of level one administration units below the county level. The judicial district of the local police chief in Guangdong Province，known as a “Bureau”（Si），was replicated by other provinces across the whole nation thereafter. This signified the penetration of state power penetrates into the grass roots level beneath county. Thus，the long standing viewpoint that takes the county as the base level of administration needs to be reconsidered.

① 高王凌《十八世纪，二十世纪的先声》（《史林》2006 年第 5 期）认为 18 世纪中国与西方世界出现了“共时”现象，表现在人口的增长、政府职权加强、政治理念创新、土地的全域性开垦、福利国家等方面。